

En effektiv gjennomføring av diskrimineringsvernet

En analyse av ombudets, nemdas og domstolenes rolle, sett opp mot menneskerettslige og EU/EØS-rettslige krav

Kandidatnummer: 535

Leveringsfrist: 25.04.2015

Antall ord: 17 196



Innholdsfortegnelse

1	TEMA OG INNLEDNING	1
1.1	Avhandlingens videre fremstilling.....	2
1.2	Hvordan vi organiserer vernet i dag	3
1.3	Aktualitet.....	5
1.4	Avgrensning	6
2	RETTSKILDER OG JURIDISK METODE.....	7
2.1	Internasjonale kilder	7
2.1.1	CEDAW (KDK)	7
2.1.2	CERD (RDK).....	8
2.1.3	CRPD	8
2.1.4	Tolkning av de internasjonale konvensjonene	9
2.1.5	EØS-retten	10
2.1.6	Avgrensning av kilder	12
2.2	Nasjonale kilder	12
3	EN LOVHÅNDHEVER AV LIKESTILLING OG IKKE-DISKRIMINERING.....	14
3.1	Statenes negative forpliktelser	14
3.2	Et effektivt håndhevingsapparat?	19
3.2.1	Unntak for seksuell trakassering	19
3.2.2	Oppreisning og erstatning	21
4	EN PÅDRIVER FOR LIKESTILLING OG IKKE-DISKRIMINERING	25
4.1	Statenes positive forpliktelser.....	25
4.2	Plikten til å arbeide aktivt for likestilling.	26
4.2.1	Må det proaktive vernet gjennomføres på en spesiell måte?	29
4.2.2	Vurdering	31
4.3	Plikten til å ta strukturelle grep.	32
4.3.1	Hva er strukturell diskriminering?	33
4.3.2	Plikten til å fjerne diskriminerende strukturer og til å etablere strukturer som hindrer diskriminering	35
4.3.3	Plikten til å endre ideologiske strukturer i samfunnet	39

5	LITTERATURLISTE.....	46
5.1	Lover	46
5.2	Forarbeider	46
5.3	Forskrifter	46
5.4	Internasjonale avtaler, Konvensjoner og deklarasjoner	47
5.5	Generelle anbefalinger og Concluding observations.....	47
5.6	Direktiver	48
5.7	Internasjonal rettspraksis	48
5.8	Juridisk litteratur, bøker og artikler	49
5.9	Statistikker og rapporter	50
5.10	Saker fra Likestillings og diskrimineringsnemda.....	50
5.11	Rettspraksis	50

1 Tema og innledning

Oppgavens tema er plikten til et effektivt vern mot diskriminering i henhold til våre menneskerettslige og EU/EØS-rettslige forpliktelser. Som oppgaven senere vil vise, består et effektivt vern både av å gi individer en rett til å ikke bli diskriminert, og av plikter for statene til å sørge for at individenes rettighetene blir satt i kraft. Oppgaven vil ta for seg hvordan vi organiserer og gjennomfører diskrimineringsvernet gjennom vårt nasjonale håndhevingsapparat bestående av ombud, nemd og domstol. De ulike oppgaver hvert av organene har, sammenlignet med de ulike oppgavene FN og EU/EØS pålegger oss og om disse gjennomføres effektivt.

Retten til å ikke bli diskriminert er en menneskerettighet, samtidig som det er en forutsetning for å kunne utøve alle andre menneskerettigheter. En tanke om likhet og like rettigheter har eksistert lenge og er blant annet vedtatt gjennom Universal Declaration of Human Rights i 1948. Erklæringens bestemmelser om like rettigheter anses i dag som alminnelig folkerettslig sedvanerett.¹ Deklarasjonen forutsetter at alle mennesker er født: "free and equal in dignity and rights."² og at alle er "entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction of any kind..."³ Menneskerettighetene skal med andre ord gjelde for alle, uavhengig av hvem de er og hvor i verden de kommer fra.

Individets rett til å ikke bli diskriminert har etter Deklarasjonen ble skrevet, fått en stor plass i menneskerettssystemet til FN. Omtrent alle menneskerettighetsinstrumenter inneholder et forbud mot diskriminering.⁴ I tillegg har det gjennom egne konvensjoner og spesialorgan, rettet direkte mot diskriminering, utviklet seg et særskilt vern mot diskriminering, på grunnlag av blant annet kjønn, etnisitet, religion, livssyn og ganske nylig nedsatt funksjonsevne.⁵ I de siste årene har retten til å ikke bli diskriminert også fått en større plass i EU-retten gjennom flere direktiver som pålegger statene å sørge for likestilling både på grunnlag av kjønn, seksualitet og etnisitet.

Retten til å ikke bli diskriminert inneholder et vern mot både direkte og indirekte diskriminering. Dette kan leses ut av forbudsbestemmelsene i FN- konvensjonene og EU/EØS direktivene som taler om diskriminering som har som "virkning eller formål å svekke eller uteluk-

¹ Høstmælingen (2010) s. 131

² Universal Declaration of Human Rights art. 1

³ Ibid. art. 2

⁴ Smith (2014) s. 194

⁵ Ibid.

ke...utøvelsen av...menneskerettighetene.”⁶ Med direkte diskriminering menes handlinger som har som formål eller virkning å behandle noen dårligere enn andre i en tilsvarende situasjon. Indirekte diskriminering kan betegnes som tilsynelatende nøytrale bestemmelser, praksis eller handling som resulterer i ulovlig forskjellsbehandling.⁷

Diskrimineringsvernet i både menneskerettighetene og i EU/EØS- retten har utviklet seg til å bli et omfangsrikt område med mange konkrete plikter for statene og rettigheter for individene. Vernet mot diskriminering er både et individuelt og et strukturelt vern. Det individuelle vernet gir den enkelte en personlig rett til å ikke bli diskriminert. Retten blir ofte nedsatt i lov og skaper dermed en såkalt negativ forpliktelse for statene til å avstå fra å diskriminere. Det strukturelle vernet søker å gjøre noe med de underliggende strukturene i samfunnet som gjør at diskriminering finner sted som følge av kulturelle og sosiale normer.⁸ Dette skaper såkalte positive forpliktelser for statene til å arbeide for likestilling gjennom proaktive og målrettede tiltak på alle samfunnsområder.⁹ Et effektivt vern består altså både av effektiv håndheving av enkeltmenneskets rettigheter, og en effektiv forebygging gjennom å proaktivt adressere diskriminering. Til sammen skal disse to delene av vernet sørge for et effektivt, formelt og faktisk vern mot diskriminering.

1.1 Avhandlingens videre fremstilling

Avhandlingen vil forsøke å belyse våre plikter til å sørge for et effektivt vern mot diskriminering. Avhandlingen vil vise at hvordan vernet gjennomføres, har betydning for realiseringen av de materielle bestemmelsene og individenes muligheter til å utnytte sine rettigheter.

Innledningsvis vil jeg se på hvordan vi organiserer og gjennomfører diskrimineringsvernet i norsk rett. Videre vil avhandlingen deles i to hoveddeler. Jeg skal først se på hvilke plikter vi har til å håndheve et forbud mot diskriminering, og hvordan vi er forpliktet til å organisere og gjennomføre håndhevingen. Jeg vil sammenligne de konkrete pliktene med hvordan vi gjennomfører det i Norge, for å se på om vi har en effektiv håndheving i vernet mot diskriminering.

Den andre delen vil ta for seg våre proaktive forpliktelser til å forhindre diskriminering. Der skal jeg se på de ulike pliktene, men også hensynene som ligger bak forpliktelsene. Denne

⁶ KDK art. 1, RDK art. 1, Omstillingsdirektivet art. 1

⁷ Hellum (2008) s. 153

⁸ Aune (2008) s 243 en del av Hellum (2008)

⁹ Hellum (2008) s. 72

delen av oppgaven vil belyse hvorfor en proaktiv tilnærming er en viktig del av diskrimineringsvernet. Hvordan det kan bidra til at likestilling får en plass i utformingen av lover, og bidra til å endre strukturene i samfunnet som forhindrer likestilling. Jeg skal videre se på om vi er forpliktet til å ha et særskilt organ som kan ta seg av proaktive oppgaver og hvilken myndighet et slikt organ skal ha, for å se om slik vi gjennomfører et proaktivt vern i Norge, oppfyller våre plikter til å ha et effektivt proaktivt vern.

1.2 Hvordan vi organiserer vernet i dag

I Norge skjer tilsyn med prinsippet om likestilling og ikke-diskriminering, i både nasjonale og internasjonalt rettskilder gjennom Likestillings og diskrimineringsombudet, Likestillings og diskrimineringsnemda og delvis gjennom domstolene.

Organiseringen og virksomheten til ombudet og nemda reguleres gjennom Diskrimineringsombudsloven.¹⁰

Ombudet skal føre tilsyn med og medvirke til gjennomføringen av alle diskrimineringslovene jf. §§ 3 jf. 1 (2). Ombudet kan gi uttalelser om hvorvidt et forhold er i strid med bestemmelsene i diskrimineringslovene. Av forskriften til loven¹¹ § 5 følger det at ombudet i sin uttalelse kan gi uttrykk for hva som må til for at forholdet skal være i samsvar med loven. Ombudet skal i første omgang forsøke å oppnå en frivillig løsning mellom partene jf. § 3 (3)

Ombudet skal også medvirke til gjennomføringen av diskrimineringslovene gjennom informasjons og pådriverarbeid. Ombudet skal arbeide for å fremme reell likestilling uavhengig av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk på alle samfunnsområder.¹²

Hva som ligger i ombudets plikt til informasjons og pådriverarbeid er utdypet i forarbeidene¹³ og forskriften til loven § 1. Ombudet skal blant annet følge utviklingen i samfunnet med sikte på å avdekke og påpeke forhold som motvirker likestilling og likebehandling. Av forarbeidene til loven følger det at ombudet i denne rollen skal ha myndighet til gi utspill og påvirke dagsordenen. De skal kunne delta i den offentlige debatten om likestilling og således bli en

¹⁰ Lov av 10. juni 2005 nr. 40 om Likestillings og diskrimineringsombudet og Likestillings og diskrimineringsnemda- Diskrimineringsombudsloven.

¹¹ F18.12.2013 nr. 1613

¹² Diskrimineringsombudsloven § 3(1)

¹³ Ot. prp. nr. 34 (2004-2005)

premissleverandør for utforming av politikk på likestillingsområdet.¹⁴ De skal drive opplysningsvirksomhet rettet mot allmennheten og bidra til bevisstgjøring om likestilling og likebehandling samt være en pådriver for endringer i holdninger og adferd for å endre diskriminerende strukturer i samfunnet.

Ombudet skal i tillegg fungere som en nasjonal kunnskapsbase med bred faglig kompetanse på det internasjonale arbeidet på feltet for diskriminering. De skal også ha oversikt over arten og omfanget av diskriminering som skjer på nasjonalt plan og formidle denne kunnskapen. Ombudet skal innhente relevant kunnskap fra enkeltsakene som kommer inn for ombudet, gjennom kartlegginger gjennomført av ombudet selv, informasjon fra andre kunnskapsbaser samt fra det internasjonale arbeidet for likestilling. Kunnskapsinnhenting fra og nettverksbygging i forhold til relevante kompetansemiljøer er også viktig for kunnskapsutviklingen. Kunnskapen og informasjonen skal samordnes og analyseres og brukes til å utvikle kompetansen og dokumentasjonen på området for diskriminering og likestilling.¹⁵ At ombudet har stor kompetanse på området for likestilling er også en grunnleggende forutsetning for å utøve pådriver og veiledningsrollen. Ombudet skal gi veiledning for å fremme likestilling, både i privat og offentlig sektor og ved enkelthenvendelser til ombudet.¹⁶

Ombudet skal også føre tilsyn med at norsk rett og forvaltningspraksis samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner, FN-konvensjonen om å avskaffe alle former for rasediskriminering og FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne jf. § 1 (3).

Denne organiseringen av håndhevingsapparatet ble vedtatt i 2006 samtidig med den nye diskrimineringsombudsloven. Tidligere var rollene til en viss grad mer adskilt, ved at Likestillingssenteret drev med pådriverarbeid, mens likestillingsombudet hadde fokus på lovhåndheverrollen i tillegg til noe pådriverarbeid. I vurderingen av en ny måte å organisere oppgavene på, ble det lagt vekt på at en samling av pådriver og håndheveroppgavene i ett organ, kunne virke gjensidig styrkende og gi enkeltsaker betydning utover individnivå, samtidig som det ville bidra til større oversiktighet og tilgjengelighet for brukerne og bedre grunnlag for erfaringsoverføringer og kompetanseutveksling.¹⁷

¹⁴ Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 7.6.2

¹⁵ Ibid.

¹⁶ F18.12.2013 NR. 1613 § 1

¹⁷ Ibid. pkt. 5.3.4

Nemda fører tilsyn og medvirker til gjennomføringen av diskrimineringslovene gjennom behandling av enkeltsaker brakt inn av ombudet eller av en part i saken jf. § 6. Nemda kan fatte endelige vedtak om diskriminering har skjedd eller ikke jf. § 7.

Domstolen har til sist også en rolle i diskrimineringssaker ved at ombudet og nemda ikke har kompetanse til å håndheve forbudet mot seksuell trakassering jf. likestillingsloven § 26 (1) a¹⁸ Det er også domstolene som tilkjenner oppreisning og erstatning ved brudd på forbudet mot diskriminering.¹⁹ Konkrete enkeltsaker kan forøvrig også bringes direkte inn til domstolen. Hvorfor nemda har begrensede myndighet i sin håndheverrolle vil bli omtalt i avhandlingens kapittel 3.2.

1.3 Aktualitet

Regjeringen kom den 16. januar i år med en pressemelding om at Likestillingsminister Solveig Horne (FrP) skal sette i gang en utredning av håndhevingsapparatet på likestillings og diskrimineringsområdet. Utredningen tar sikte på å skille pådriver og lovhåndheveroppgavene til ombudet og å styrke lovhåndhevingen.

Ombudet ble kritisert av Civita²⁰ i et innlegg til Dagbladet 11.11 2014 for å opptre ”sterkt politisk og faglig selektivt.” Civita er ikke enig i at vi skal ha et statlig organ som fremmer det de mener er politiske ytringer. Det blir uttalt at å fremme likestilling ikke bør skje gjennom et statlig organ, men gjennom politiske partier og sivile organisasjoner.

Forsker Cathrine Holst har gjennom en artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (nr. 3-4 i 2009) også kritisert ombudet for å være et meneombud. Hun er enig i at vi må ha et ombud, men mener at deres mandat må endres, slik at de ikke kan blande seg i politiske debatter.

Håndhevingsapparatet har også blitt kritisert for å være classeskjevt ved at man må ta saken til domstolen for å kunne kreve oppreisning og erstatning, noe som kan koste både tid og penger.²¹

¹⁸ § 26 nevner flere deler av vernet som ombudet og nemda ikke har myndighet til å håndheve, kun seksuell trakassering, oppreisning og erstatning vil være relevant for oppgaven her.

¹⁹ Likestillingsloven § 26 (1) d, diskriminerings og tilgjengelighetsloven § 28 (1) e, diskrimineringsloven om etnisitet § 23 (1) c

²⁰ Civita AS. Les om deres virksomhet på civita.no/om-civita

²¹ Debattinnlegg Dagbladet 25.mai 2013 av Ane Lindholt

Det jeg mener mangler i de ulike utsagnene og kritikkene av likestillingsapparatet er et blikk på hvor stort spillerom vi egentlig har til å endre likestillingsapparatet. Ingen nevner det omfangsrike aspektet av plikter vi har bundet oss til som medlemsstat av FNs diskrimineringskonvensjoner og EØS. Når jeg gjennom avhandlingen vil gå gjennom pliktene til et effektivt diskrimineringsvern og se på om vi gjennomfører de effektivt i dag, vil dette også belyse hvilke føringer FN og EU/EØS legger på friheten til å utforme et vern for likestilling og ikke diskriminering og således hvor stort handlingsrom regjeringen har til å endre diskrimineringsvernet slik det gjennomføres i dag.

1.4 Avgrensning

Et effektivt diskrimineringsvern består av mange konkrete plikter for statene. Av plasshensyn må jeg likevel prioritere og kommer ikke til å ta med hvilken betydning rettighetsinformasjon og fri rettshjelp har for det effektive vernet. Jeg avgrenser også mot å diskutere konkrete tiltak vi har gjennomført, som aktivitets og redegjørelsesplikten for arbeidsgivere og det offentlige.

2 Rettskilder og juridisk metode

2.1 Internasjonale kilder

Norsk rett er et rettssystem og folkerett eller internasjonal rett er et rettssystem. Dette er utgangspunktet i norsk rett. Dette kalles det dualistiske synet. For at staten skal bli bundet av folkeretten må konvensjonene og avtalene ratifiseres. For å bli en del av norsk rett må de enten inkorporeres eller transformeres.²²

Norsk rett og internasjonal rett er derfor i utgangspunktet to forskjellige rettssystemer. Dette blir i praksis modifisert gjennom det såkalte presumsjonsprinsippet. Dette går ut på at norsk rett skal formodes å være i samsvar med folkeretten, hvis det ikke foreligger sterke holdepunkter for noe annet.²³

Menneskerettigheter er en del av folkeretten. Gjennom Grunnloven § 92 har staten gjort det klart at myndighetene skal respektere og sikre menneskerettighetene, slik de er nedfelt i grunnloven og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter.²⁴ Gjennom Grunnloven § 98(2) har vi et grunnlovsfestet vern mot diskriminering, ved at "intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling." Et vern mot diskriminering utgjør også en viktig del av å respektere menneskerettighetene. Menneskerettighetene bygger på synet om at alle mennesker er født frie og like og med samme menneskeverd.²⁵

Menneskerettighetene står i en spesiell stilling i norsk rett ved at flere konvensjoner er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2.²⁶ Etter lovens § 3 skal bestemmelsene i konvensjonene i § 2 ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

I det følgende skal jeg se på de ulike konvensjonene og EU/EØS-rettslige avtaler og direktiver som er relevant for oppgaven.

2.1.1 CEDAW (KDK)

I 1967 kom FNs erklæring om kvinners rettigheter. Erklæringen la grunnlaget for innholdet til Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women som ble skre-

²² Boe (2010)

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Les mer under avhandlingens innledning.

²⁶ Lov av 21.05 .1999 nr. 30 om styrking av menneskerettigheters stilling i norsk rett.

vet i 1979 for så å bli gjeldende fra 1981. Norge ratifiserte konvensjonen 21. mai 1981. Fra og med 2009 har KDK hatt status som norsk lov jf. menneskerettsloven § 2 (5) og skal gå foran ved motstrid med annen lovgivning jf. § 3.

Formålet for vedtakelsen av en egen konvensjon om kvinners rettigheter var å gi kvinner et samlet, effektivt og proaktivt kjønnsdiskrimineringsvern som omfatter direkte, indirekte og strukturell diskriminering.²⁷

Kvinnekomitéen ble opprettet med hjemmel i konvensjonens artikkel 18. Komiteen skal vurdere fremgangen som blir gjort med å sette i verk konvensjonen. Komiteen skal i tråd med artikkel 21 "...fremme forslag og generelle anbefalinger bygget på granskinger av rapporter og opplysninger som er mottatt fra konvensjonspartene..."

2.1.2 CERD (RDK)

Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ble vedtatt i 1965 og trådte i kraft i 1969. RDK ble ratifisert av Norge i 1970. Konvensjonene er inkorporert i diskrimineringsloven om etnisitet²⁸ jf. lovens § 5. RDK skal gjelde som formell lov, men har ingen forrangsbestemmelse jf. menneskerettsloven § 3. RDK ble vedtatt for å gi et vern mot diskriminering på grunnlag av rase, hudfarge, og etnisk opprinnelse. Rasekomitéen ble opprettet jf. konvensjonens art. 8. Komiteen fremsetter forslag og generelle anbefalinger jf. artikkel 9 (2).

2.1.3 CRPD

Convention on the Rights of People with Disabilities ble vedtatt i 2006 og trådte i kraft i 2008. Norge ratifiserte konvensjonen i 2013. Konvensjonen regulerer hvordan statene kan legge til rette for at mennesker med nedsatt funksjonsevne kan nyte menneskerettighetene nedfelt i andre FN-konvensjoner. På lik linje med KDK og RDK er det opprettet en komité som skal overse implementeringen av konvensjonens bestemmelser jf. art. 34. Konvensjonen er ikke gjort til en del av menneskerettsloven og har derfor ingen forrang over annen lovgivning ved motstrid. Norge har imidlertid ratifisert konvensjonen, noe som betyr at vi har forpliktet oss til å ha et nasjonalt lovverk i tråd med konvensjonens bestemmelser.

²⁷ Hellum (2008) s. 59

²⁸ Lov av 21.06.2013 nr.60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn.

2.1.4 Tolkning av de internasjonale konvensjonene

For å fastlegge de ulike pliktene, kommer jeg til å tolke innholdet i konvensjonene i tråd med Wienkonvensjonens prinsipper for traktattolkning etter Wienkonvensjonen om traktatretten artikkel 31.²⁹

“A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.”

Jeg vil derfor først ta utgangspunkt i ordlyden i konvensjonsteksten, for så å tolke den i lys av konvensjonens gjenstand og formål.

Generelle anbefalinger fra komitéene og Concluding observations vil også bli brukt til å fastlegge innholdet i våre forpliktelser. Kvinnekomitéen, komitéen til CRPD og rasekomitéens generelle anbefalinger er ikke rettslig bindende uttalelser og statene er ikke rettslig forpliktet til å handle i tråd med komitéens synspunkter. I praksis blir anbefalingene likevel tillagt stor vekt.³⁰ De generelle anbefalingene er utarbeidet på grunnlag av behandling av et vidt tilfang av statsrapporter over et langt tidsrom og de blir tillagt vekt ved behandling av diskriminerings spørsmål av andre menneskerettighetsorganer, nasjonale domstoler og i menneskerettslig litteratur.³¹ CRPD er imidlertid en relativt ny konvensjon og det foreligger derfor lite praksis fra CRPD-komitéen. Oppgaven vil bære preg av den langvarige praksisen til kvinne og rasekomitéen. Jeg mener at deres praksis i stor grad kan ha overføringsverdi til andre diskrimineringsgrunnlag. Mange hensyn bak anbefalingene relatert til diskriminering på grunnlag av rase og kjønn, gjør seg også gjeldende for utfordringer relatert til andre diskrimineringsgrunnlag.

Kvinnekomitéen og rasekomitéen uttrykker selv i sine anbefalinger at de generelle anbefalingene, samt utfallet i enkeltsaker fra komitéene også er med på å fastlegge innholdet til statenes forpliktelser.³² Dette henger sammen med at konvensjonene skal være ”levende instrumenter.” Rasekomitéen beskriver dette slik:

²⁹ Vienna Convention on the Law of Treaties May 23 1969

³⁰ Høstmælingen (2010) s.359

³¹ Hellum (2008) s.80

³² CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 7

”The Convention, as the Committee has observed on many occasions, is a living instrument that must be interpreted and applied taking into account the circumstances of contemporary society.”³³

I dette ligger det at rettighetene i stor grad kan sees på som standarder som skal tilpasses sin tid.³⁴ Ved å tolke konvensjonene dynamisk, vil de kunne tilpasses de ulike forandringer som skjer i samfunnet som ikke kunne forutsees på tidspunktet konvensjonen ble laget. De generelle anbefalingene blir skrevet i tråd med kunnskapen komitéene opparbeider seg blant annet med informasjon gjennom statsrapportene. De vil ofte være et uttrykk for betenknninger³⁵ om hvilke utfordringer man står ovenfor som fortsatt hindrer diskriminering og oppfordringer til statene om hva de skal fokusere på. Statsrapportene og komitéenes Concluding observations har heller ikke rettskraft, men vil fremstå som en sterke politiske oppfordringer.³⁶

Når jeg skal se på hvilke plikter vi har som medlemstat til konvensjonene, kommer jeg derfor til å ta utgangspunkt i konvensjonsteksten, for så å se på de ulike kommentarene for å fastlegge mer konkret innholdet i de ulike konvensjonsbestemmelsene. Komitéenes concluding observations vil gi et inntrykk av hvorvidt komitéene mener vi overholder våre forpliktelser eller ikke.

Av Kvinnekomitéens generelle anbefalinger og praksis fra EU-domstolen følger det at statene er gitt en stor fleksibilitet til å utforme implementeringen av bestemmelsene. De ulike tiltakene må imidlertid være egnet til å effektivt kunne oppnå målet om likestilling.³⁷ Dette er noe jeg vil ta i betraktning i drøftelsene om vi effektivt gjennomfører våre plikter. I hvilke drøftelser det er relevant, vil fremkomme under hvert kapittel.

2.1.5 EØS-retten

Norge har bundet seg til EØS-avtalens hoveddel jf. EØS-loven § 1³⁸

EØS-avtalen skal gjelde som norsk lov jf. EØS-loven § 1 og skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold jf. lovens § 2. Det er slått fast av Høyesterett at presumsjonsprinsippet også skal gjelde i forhold til EØS-avtalen.³⁹

³³ CERD Gen. rec no. 32 pkt. 5

³⁴ Høstmølingen (2010) s. 89

³⁵ Ibid. s.92-93

³⁶ Ibid.

³⁷ CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 23, Sak 14/83 Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen 1. avsnitt

³⁸ Lov av 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v

³⁹ RT.2000 s. 1811. pkt. 6

EU-rettens bestemmelser om kjønnslikestilling utgjør en uttrykkelig del av EØS-avtalen gjennom avtalens artikkel 69 og 70. Gjennom art. 70 er Norge forpliktet til å gjennomføre bestemmelser angitt i vedlegg XVIII til EØS avtalen.

EØS avtalen art. 7 forplikter statene til gjennomføre EØS-direktiver i den interne rettsorden. Direktivene har blitt gjennomført i norsk rett ved gjengivelse og inngår nå som en del av vår nasjonale rett.⁴⁰ De fleste direktivene har blitt skrevet inn i eksisterende lover og forskrifter, deriblant likestillingsloven og diskrimineringsloven om etnisitet. Relevante direktiver for oppgaven er Rådsdirektiv 2002/73⁴¹ om gjennomføring av prinsippet om lik behandling av menn og kvinner, nå endret til rådsdirektiv 2006/54⁴² (omstillingsdirektivet). Direktivet er innlemmet i EØS-avtalen jf. vedlegg XVIII og er således bindende jf. EØS-loven § 1.

Andre relevante direktiver er Rådsdirektiv 2000/43/EF⁴³ om prinsippet om likebehandling uavhengig av rase eller etnisk opprinnelse og Rådsdirektiv 2000/78/EF⁴⁴ om generelle rammebetingelser for likebehandling med hensyn til sysselsetting og arbeid.⁴⁵ Sammen med omstillingsdirektivet inngår direktivene i EUs ikke-diskrimineringspakke.⁴⁶ Etnisitets og likebehandlingsdirektivet er ikke formelt en del av EØS-avtalen. Norge har likevel ansett det som ønskelig at våre lover skal tilsvare EU-regelverket og har politisk forpliktet seg til å innføre rettsstandarder som tilsvarer samme nivå som diskrimineringsvernet i EU.⁴⁷ Høyesterett har også lagt vekt på lovgivers ønske om at nasjonal rett skal tolkes i overenstemmelse med EU-direktivene.⁴⁸ Ved tolkning av direktivenes innhold, vil det derfor ikke skilles mellom omstillingsdirektivet og vare og tjenstedirektivet som formelt er en del av EØS-avtalen og direktiv 2000/43 og 2000/78 og som formelt ikke er med i EØS-avtalen.

⁴⁰ Sejersted og Arnesen (2011) s. 198

⁴¹ Rådets direktiv 2002/73/EF af 23. september 2002 om ændring af Rådets direktiv 76/2007/EØF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhversuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår

⁴² Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv(omarbejdning)

⁴³ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse

⁴⁴ Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv

⁴⁵ Rådsdirektiv 2004/113/EF om likebehandling av menn og kvinner i forbindelse med levering av varer og tjenesteytelser vil også være relevant for oppgavens tema. Pliktene vil imidlertid bli belyst ut ifra de ovenfornevnte direktivene, da jeg anser de som mer relevant.

⁴⁶ Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 3.1.2

⁴⁷ St.prp. nr. 11 (2003-2004) s. 2

⁴⁸ Strand (2012) s.184

I henhold til EØS-avtalen art. 6 er vi bundet til dommer avsagt av EU-domstolen før undertegning av EØS-avtalen så fremt de ikke senere blir fraveket av domstolen.⁴⁹

2.1.6 Avgrensning av kilder

Retten til å ikke bli diskriminert i utøvelsen av menneskerettighetene, følger av nesten alle FNs konvensjoner, Den europeiske menneskerettskonvensjonen og ILO-konvensjonene. Av plasshensyn, har jeg valgt å fokusere på FNs konvensjoner som direkte omhandler diskriminering og relevante direktiver fra EU/EØS. Etter å ha gått gjennom de ulike internasjonale kildene har jeg funnet at de tidligere nevnte EØS og EU-direktivene om likebehandling, KDK, RDK og CRPD og deres tilhørende praksis, dekker oppgavens tema tilstrekkelig. Under kapitlet om strukturelle plikter vil jeg også anvende en generell kommentar fra ØSK-komiteén. Oppgaven vil bære preg av den langvarige praksisen for diskriminering på grunnlag av kjønn og etnisitet. Bestemmelser i CRPD vil anvendes i mindre grad, men vil nevnes der det er relevant.

2.2 Nasjonale kilder

Som nevnt i avhandlingens kapittel 2.1 har norske myndigheter en grunnlovsfestet plikt til å respektere menneskerettighetene og sørge for at ingen utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling jf. henholdsvis §§ 92 og 98 (2).

Et individuelt vern av retten til å ikke bli diskriminert, reguleres av Ligestillingsloven, diskrimineringsloven om etnisitet, diskriminerings og tilgjengelighetsloven og diskrimineringsloven om seksuell orientering.⁵⁰ Lovene inneholder også plikter for staten og private aktører til å avstå fra diskriminering og til å jobbe aktivt, målrettet og planmessig for likestilling.⁵¹ Diskrimineringslovenes innhold har utviklet seg over tid og blitt endret i tråd med våre konvensjonsforpliktelser og utviklinger på EØS-rettens område.⁵²

⁴⁹ Art. 6 ”...med forbehold for den fremtidige utvikling av rettspraksis...”

⁵⁰ Lov av 21. juni 2013 nr. 59 om likestilling mellom kjønnene, Lov av 21. juni 2013 nr. 60 om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn, Lov av 21. juni 2013 nr. 61 om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne, Lov av 21. juni 2013 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

⁵¹ Se blant annet ligestillingsloven §§ 5 og 12.

⁵² Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 2.1

Både det individuelle vernet av retten til å ikke bli diskriminert og plikten til å jobbe aktivt for likestilling skjer gjennom et eget håndhevingsapparat som reguleres av diskrimineringsombudsloven. Jeg viser til avhandlingens kapittel 1.2 der den nasjonale gjennomføringen gjennomgås.

Nasjonale kilder jeg har valgt å avgrense mot er arbeidsmiljølovens kapittel 13 om vern mot diskriminering i arbeidslivet på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjon eller alder,⁵³ diskriminering etter boliglovene nevnt i diskrimineringsombudsloven § 1 (2) nr. 6-10 og diskrimineringsloven om seksuell orientering.⁵⁴ Avgrensningen er begrunnet i plasshensyn, men også fordi jeg mener de andre diskrimineringslovene og diskrimineringsombudsloven er dekkende for oppgavens tema.

Rettspraksis på området for gjennomføringen av diskrimineringsvernet er snevert og for noen områder, ikke-eksisterende. En stor del av oppgaven vil handle om diskrimineringsvernets proaktive og forebyggende oppgaver. Denne delen av vernet skjer utenfor domstolen. Håndheving av diskrimineringsforbudet skjer til dels gjennom ombudet og nemda og til dels gjennom domstolen. Det er likevel få diskrimineringssaker som blir behandlet av domstolen. Jeg har derfor konkludert med at andre rettskilder vil være mer relevant for oppgavens tema, enn rettspraksis. Saker fra nemda er til en viss grad relevant for oppgavens tema. De fleste saker for nemda omhandler det materielle diskrimineringsvernet og ikke selve gjennomføringen av vernet, som oppgaven her dreier seg om. Jeg vil imidlertid bruke en sak til å belyse våre materielle plikter under kapittelet om strukturelle plikter.

Det er flere relevante forarbeider på området likestilling og diskriminering. Jeg vil bruke flere utredninger og proposisjoner. Spesielt relevant for oppgaven er det departementet omtaler i de ulike forarbeidene som formålet med de ulike vedtatte bestemmelsene. Dette vil jeg bruke ved tolkingen av innholdet i lovteksten, spesielt i diskrimineringsombudsloven, der lovteksten til tider er vag.⁵⁵

Det finnes en del juridisk teori som er relevant for oppgavens tema. Spesielt teori om statenes positive og strukturelle forpliktelser. Jeg vil bruke juridisk litteratur spesielt under kapittelet om strukturell diskriminering.

⁵³ Lov av 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern

⁵⁴ Lov av 21. juni 2013 om forbud mot diskriminering på grunn av seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk

⁵⁵ Eckhoff (2001) s 70 og 74

3 En lovhåndhever av likestilling og ikke-diskriminering

3.1 Statenes negative forpliktelser

I dette kapitlet skal jeg se på statenes negative forpliktelser. Jeg vil se på hvilke plikter vi har til å håndheve forbudet mot diskriminering og om vi er forpliktet til å organisere og gjennomføre håndhevingen på en spesiell måte, eller med spesielle mål for øyet, for å oppnå målsettingen om et effektivt diskrimineringsvern. Kapitlet vil ta utgangspunkt i ulike relevante menneskerettslige og EU/EØS-rettslige kilder vi som medlemsstat har bundet oss til. Jeg vil relatere de ulike pliktene til hvordan vi organiserer vernet i Norge. I delkapittel 3.2 vil jeg drøfte om slik vi gjennomfører håndhevingen, er med på å skape et effektivt diskrimineringsvern.

Selv om statene er gitt en stor fleksibilitet når det kommer til implementeringen av konvensjonens bestemmelser, pålegger konvensjonene og de tilhørende generelle anbefalingene konkrete plikter for statene. De gir også uttrykk for hva som skal være de konkrete mål med implementeringen.

For det første skal prinsippet om likestilling og ikke-diskriminering nedfelles i forfatningen eller i annen relevant lovgivning.⁵⁶ Diskriminering skal i tillegg være forbudt i lov, både fra staten og fra private. Dette følger av RDK art. 5 (1) som uttrykker at "States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms, and to guarantee the right to everyone." KDK uttrykker i art. 2b en plikt til "å treffe egnete lovgivningsmessige eller andre tiltak...som forbyr all diskriminering av kvinner." Omstillingsdirektivet, Likebehandlingsdirektivet og Etnisitetsdirektivet⁵⁷ omhandler plikter for statene til å eliminere diskriminering i arbeidslivet.⁵⁸ Direktivene uttrykker at diskriminering skal være forbudt og at direkte og indirekte diskriminering skal avskaffes.⁵⁹

Lovgivningen som fastsetter prinsippet om likestilling og forbyr diskriminering må kunne håndheves. Dette er uttrykt i Generell anbefaling nr. 28 til KDK art. 2, som en plikt til å sørge for at prinsippet om likestilling har en "enforceable status." Kvinner skal altså kunne påberope seg prinsippet i anklager om brudd på konvensjonens bestemmelser, slik at forbudet får

⁵⁶ KDK art. 2a

⁵⁷ Rådsdirektiv 2006/54, Rådsdirektiv 2000/78 og Rådsdirektiv 2000/43

⁵⁸ Direktiv 2000/43 gjelder også diskriminering utenfor arbeidslivet.

⁵⁹ Jf. ordlyden i overskrift og tekst til art. 4 og 5 i Omstillingsdirektivet, Etnisitetsdirektivet art 2(1) og Likebehandlingsdirektivet art. 2(1)

faktisk virkning ovenfor offer for diskriminering.⁶⁰ RDK uttrykker at alle under statens jurisdiksjon skal sikres effektiv beskyttelse og effektive rettsmidler mot alle rasediskriminerende handlinger jf. art. 6.

EU og EØS-direktivene har også bestemmelser om retten til klageadgang.⁶¹ Direktivene forplikter statene til å sikre at enhver som mener seg krenket fordi prinsippet om likebehandling tilsidesettes, skal kunne innbringe saken til administrative og/eller rettslige organ, med henblikk på håndheving av forpliktelsene i direktivet. Diskriminering skal med andre ord være forbud og man skal kunne påklage brudd på forbudet.

Her ser vi at det følger klart av både FN-konvensjonene og direktivene at vi må forby diskriminering gjennom lov og at forbudet må kunne håndheves. Det neste oppgaven vil ta for seg er å se på hva kravet om håndheving av forbudet skal bestå av.

Under plikten til å håndheve ligger ikke bare en plikt til å sørge for at offer for diskriminering har klageadgang. Statene har også en plikt til å sanksjonere de som bryter forbudet mot diskriminering. Kvinnekomitéen uttrykker dette i generell anbefaling nr. 28 punkt 32 slik:

”This obligation requires that States Parties provide reparation to women whose rights under the Convention have been violated. Without reparation the obligation to provide an appropriate remedy is not discharged. Such remedies should include different forms of reparation, such as monetary compensation, restitution, rehabilitation and reinstatement...public apologies...guarantees of non-repetition...and bringing to justice the perpetrators of violations of human rights of women.”

I retten til å få håndhevet brudd på diskrimineringsforbudet ligger det altså også et krav om at overtrederen blir gjort ansvarlig for overtredelsen og blir pålagt sanksjoner og at man skal kunne kreve ”reparation” og ”monetary compensation” fra overtrederen. ”Appropriate remedy” bør inkludere ulike former for kompensasjon, blant annet erstatning, oppreisning, rehabilitering, offentlige unnskyldninger og en garanti for at hendelsen ikke skal gjenta seg.⁶²

Det samme gjelder i forhold til overtredelser av RDK jf. art. 6. RDK pålegger statene å sikre alle innen sin jurisdiksjon ”effective remedies”. Hva som ligger i begrepet har blitt omtalt av komitéen i generell anbefaling nr. 31 som en plikt for statene til å:

⁶⁰ CEDAW General recommendation 28 on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women pkt. 34 og 36.

⁶¹ Rådsdirektiv 2006/54 art. 17, Rådsdirektiv 2000/78 art. 9 og Rådsdirektiv 2000/43 art. 7.

⁶² CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 32

”guarantee the right of every person within their jurisdiction to an effective remedy against the perpetrators of acts of racial discrimination...as well as the right to seek just and adequate reparation for the damage suffered.”⁶³

At statene skal sanksjonere overtrederen følger også av EU og EØS-direktivene. I henhold Ramme og Etnisitetsdirektivet er det opp til statene å velge hvilke sanksjoner de ønsker å pålegge overtredelse av bestemmelsene i direktivene jf. henholdsvis art. 17 og 15. Sanksjonene som velges må imidlertid være effektive og ha avskrekkende virkning.

Omstillingsdirektivet art. 18 pålegger statene en plikt til å sørge for oppreisning og erstatning til offeret. Retten til erstatning og oppreisning må være reell og effektiv. I tillegg skal den ha en preventiv virkning og stå i et rimelig forhold til det tap den det gjelder har lidt.

Her ser man at ved brudd på diskrimineringsvernet, har man ikke bare en rett til å få konstatert at man er et offer for diskriminering, man skal også kunne søke ulike former for kompensasjon fra overtrederen. KDK og RDK viser til at plikten til å sørge for kompensasjon bygger på to hensyn. For det første, å sanksjonere overtrederen av forbudet. For det andre, hensynet til offeret for diskriminering. Offeret skal kunne kreve oppreisning og erstatning av overtrederen. Oppreisningen og erstatningen skal virke fyllestgjørende ovenfor offeret, og virke avskrekkende ovenfor overtrederen.

Oppsummert ser vi at forbudet mot diskriminering skal kunne håndheves og at offeret for diskriminering skal kunne gå til sak og kreve oppreisning og erstatning fra overtrederen. Spørsmålet videre vil være om FN og EU stiller noen krav til gjennomføringen av håndhevingen og om det stilles noen krav til organet som ta seg av håndhevingen.

Kvinnekomitéen pålegger oss å ha et håndhevingsapparat som er faktisk tilgjengelig. Kvinnekomitéen påpeker at retten til å kunne gå til sak og påklage brudd på diskriminering ikke blir reell hvis retten ikke blir faktisk tilgjengelig. For at tilgangen til å gå til sak skal være faktisk tilgjengelig må den være ”...affordable, accessible and timely...”⁶⁴ Det må altså være rimelig å gå til sak, tilgangen til retts hjelp må være geografisk tilgjengelig og man må få avgjort saken sin rettidig. Staten har en plikt til å sørge for faktisk likestilling og derfor også en plikt til å sørge for faktiske rettigheter. Det komitéen sikter til er at det ikke er noe poeng i å ha et rettighetsvern som ikke er anvendbart. Et formelt rettighetsvern som gir beskyttelse på

⁶³ CERD General recommendation no. 31 on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system pkt. II, A, 6

⁶⁴ CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 34

papiret, men som ingen har mulighet til å anvende, er ikke med på å jobbe mot formålet om full likestilling. Et vern mot diskriminering i lov blir ikke reelt hvis man ikke kan sette det i kraft i praksis, slik at det faktisk kan anvendes.

Vernet skal sikres ved hjelp av kompetente nasjonale domstoler og andre offentlige institusjoner. Dette følger av KDK art. 2c og RDK art. 6. Kvinnekomitéen uttaler dette som en rett til en "fair hearing by a competent and independent court or tribunal, where appropriate."⁶⁵ Av ordlyden ser man at det ikke er et krav at man skal kunne gå til sak for en rettslig instans, såfremt administrative organer kan sørge for at retten til å sanksjonere brudd blir overholdt på en måte som sikrer "effective remedies" slik KDK og RDK taler om.

RDK art. 6 pålegger også statene å sørge for at domstolene eller de administrative organene har myndighet til å fastsette erstatning og oppreisning:

"konvensjonspartene skal sikre enhver under deres jurisdiksjon et effektivt vern og midler gjennom kompetente nasjonale domstoler og andre statsinstitusjoner...og likeledes rett til ved slike domstoler å søke erstatning eller oppreisning for enhver skade som er lidt.."

Omstillingsdirektivet art. 20 og Etnisitetsdirektivet art. 13 går enda lengre enn RDK ved å pålegge statene å ha organer som skal bistå ofre for diskriminering i forbindelse med deres klager og at disse organene i tillegg skal ha myndighet til å utføre forebyggende likestillingsarbeid. Kravene til likestillingsorganene uttrykkes i omstillingsdirektivet art. 20, 1. jf. 2. ledd slik:

"1. Medlemsstaterne udpeger et eller flere organer til fremme, evaluering og overvåkning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn. Sådanne organer kan indgå som en del af institutioner, der på nationalt plan har til opgave at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder.

2. Medlemsstaterne sikrer at disse organer også har kompetence til

a) at bistå ofre for forskjellsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling..."

Kort oppsummert ser vi at statene er pliktige til å sørge for at retten til å ikke bli diskriminert, skal realiseres i praksis. Dette innebærer i følge FN en rett nedfelt i lov til å ikke bli diskriminert og en rett til å kunne gå til sak ved brudd på forbudet med krav om erstatning og oppreisning.

⁶⁵ Ibid. Pkt. 34

Retten til å kunne gå til sak og til å kunne kreve oppreisning og erstatning, må være tilgjengelig og anvendbar slik at den kan tas i bruk. En formell rett sikrer ikke en reell rett. Statene må legge til rette for å sikre at retten blir anvendbar og effektiv. Vernet skal overholdes av en uavhengig, kompetent nasjonal domstol eller en offentlig institusjon som har myndighet til å fastsette erstatning og oppreisning. I henhold til EU og EØS-direktivene skal statene også sørge for et organ som bistår ofre for forskjellsbehandling i enkeltsaker.

I Norge har vi som nevnt innledningsvis et forbud mot diskriminering gjennom de ulike diskrimineringslovene.⁶⁶ Forbudet mot diskriminering håndheves i første omgang gjennom ombudet ved at de gir en uttalelse om forholdet og prøver å oppnå en frivillig løsning mellom partene. Lar ikke det seg gjøre, vil saken bringes inn for nemda som kan fatte endelig vedtak. Vedtaket vil si noe om tilfellet er lovstridig eller ikke.

Håndheving av vernet skjer gjennom uavhengige domstoler og offentlige organer slik vi er forpliktet til jf. blant annet KDK art 2c og RDK art. 6. Håndhevingen er imidlertid delt mellom tre organer da ombudet og nemda ikke har kompetanse til å tilkjenne oppreisning eller erstatning. Et krav om oppreisning eller erstatning må fremmes for domstolen.

Vi har ikke et organ som bistår ofre for diskriminering i deres klagesaker jf. Omstillingsdirektivet art. 20 og Etnisitetsdirektivet art. 13. Ombudet fungerer imidlertid som et organ som både tar seg av håndheving og som fremmer og støtter likebehandling slik omstillings og rasedirektivet art 20 og 13 beskriver.

I neste delkapittel skal jeg se på om gjennomføringen av håndhevingen, slik vi har delt det mellom tre organer, bidrar til en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet.

⁶⁶ Viser til avhandlingens kapittel 2.2 om nasjonale kilder

3.2 Et effektivt håndhevingsapparat?

I dette delkapittelet skal jeg se på hvorfor vi har valgt denne tredelingen av håndhevingsapparatet og om denne ordningen sørger for en reell og effektiv gjennomføring av håndhevingsoppgavene i tråd med våre forpliktelser.

I forarbeidene til Diskrimineringsombudsloven⁶⁷ uttaler Departementet at et av hovedformålene med å opprette et ombud og en nemd til å håndheve forbudet mot diskriminering, var å lage et lavterskeltilbud.⁶⁸ Lavterskeltilbudet innebærer at rettshjelpen er gratis og at det ikke stilles noen krav om å stille med en advokat. Saken vil også bli avgjort raskere enn ved ordinære domstoler. Dette skal gjøre det enklere å kunne gå til sak, uavhengig av økonomiske eller praktiske hindringer og således effektivisere håndhevingen av diskrimineringssaker.

Alle diskrimineringsgrunnlag er omfattet av dette lavterskeltilbudet jf. diskrimineringsombudsloven § 1(2). I det følgende vil jeg se på de områder av diskrimineringslovgivningen som likevel ikke er en del av dette lavterskeltilbudet og om dette kan forsvares som en effektiv gjennomføring av håndhevingen.

3.2.1 Unntak for seksuell trakassering

Seksuell trakassering er å anse som ulovlig forskjellsbehandling av menn og kvinner, og er dermed diskriminering på grunnlag av kjønn.⁶⁹ Forbud mot seksuell trakassering følger av likestillingsloven § 8. Saker om seksuell trakassering er ikke omfattet av lavterskeltilbudet. jf. likestillingsloven § 26 (1) a. Mener man seg utsatt for seksuell trakassering må man gå til sak for domstolene for å kunne få dette stadfestet og evt. kreve oppreisning og erstatning.

Begrunnelsen for domstolsbehandling i slike saker er at de er alvorlig og inngripende for den anklegen gjelder og at det i slike saker er viktig å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn.⁷⁰ Departementet konkluderer med at ombudet og nemda ikke skal gis myndighet til å håndheve slike saker, da hensynet til rettssikkerheten til innklagede veier tyngre enn hensynet til et effektivt vern. Sakene innebærer ofte store bevismessige utfordringer med påstander og opplevelser som partene kan forstå og oppleve ulikt. Etter departementets syn ligger det ikke

⁶⁷ Ot. prp. nr. 34 (2004-2005)

⁶⁸ Ibid. pkt. 11.7

⁶⁹ Direktiv 2006/54/EF innledningen pkt. 6

⁷⁰ Prop 88 L 2012-2013 pkt. 14.4.2

til rette slik ombudets og nemdas saksbehandling er i dag, for kontradiksjon og parts og vitne-avhør som kan ivareta rettssikkerheten tilstrekkelig.⁷¹

Seksuell trakassering er dermed den eneste delen av det materielle diskrimineringsvernet som ikke har noe lavterskeltilbud. Behovet for et lavterskeltilbud for saker som gjelder seksuell trakassering ble tatt opp i NOU 2011:18, der utvalget uttaler at flere undersøkelser viser at seksuell trakassering er utbredt og at behovet for et lavterskeltilbud på dette området derfor er stort.⁷² Undersøkelser foretatt i arbeidslivet og i skolesystemet viser at så mange som 13% av kvinner i alderen 17-24 år hadde opplevd seksuell trakassering minst en gang i måneden.⁷³

Prop. 88 L 2012-2013 viser til diskrimineringsombudets høringsuttalelse under NOU 2011:18 der ombudet sier at så langt de vet, er det svært få saker om seksuell trakassering som er blitt behandlet av domstolene.⁷⁴ Ombudet mener dette kan skyldes at domstolsbehandling ofte er svært kostnadskrevende og at selve prosessen kan oppleves som belastende. Dette medfører at fåtallet velger å gå til domstolene med anklager om seksuell trakassering.

CEDAW har også uttrykt bekymring i sin Concluding observation til Norges 8. statsrapport⁷⁵ om ombudets og nemdas manglende kompetanse til å håndtere saker angående seksuell trakassering. Komitéen uttaler i punkt 13 at: "The Committee, however, expresses its concern that neither the Equality and Anti Discrimination Ombud nor the Tribunal are authorized to hear cases of sexual harassment."

Ved at seksuell trakassering er unnlatt fra lavterskeltilbudet, medfører det at kvinner utsatt for seksuell trakassering, ikke har noe reelt rettsvern. I teorien har vi et forbud, man har en rett til gå til sak for domstolene og til å kreve erstatning og oppreisning. Dette skjer imidlertid ikke i praksis. Rettighetene blir ikke tatt i bruk og offer for seksuell trakassering går ikke til domstolen. Dette er både på grunn av risikoen for store økonomiske kostnader og fordi prosessen for domstolen kan være langvarig og belastende. Mangelen på reelt rettsvern medfører at offeret ikke får utnyttet sin rett til å gå til sak eller til å ha tilgang til effektive rettsmidler. Det medfører også at de som overtrer forbudet omtrent aldri blir sanksjonert for overtredelsen. Jeg kan derfor vanskelig se at vi oppfyller våre plikter til effektiv håndheving i saker om seksuell trakassering slik det gjennomføres i dag.

⁷¹ Ibid. pkt. 14.4.3

⁷² NOU 2011: 18 Struktur for likestilling, pkt 2.2.5

⁷³ NOU 2012: 15 Politikk for likestilling punkt 14.3.2

⁷⁴ Høringsuttalelse NOU 2011:18, se Prop. 88 L 2012-2013 pkt. 14.4.2

⁷⁵ Concluding observation of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women fifty first session 13. february- March 2012

3.2.2 Oppreisning og erstatning

Retten til å kreve oppreisning og erstatning ved brudd på diskrimineringsforbudet, følger blant annet av likestillingsloven § 28.⁷⁶ Ombudet og nemda har imidlertid ikke myndighet til avgjøre krav om oppreisning og erstatning. Ønsker man å kreve oppreisning eller erstatning, må man reise ny sak for domstolene, eventuelt reise sak direkte for domstolene. I oppgavens kapittel 3 så vi at vi er forpliktet til å sørge for en effektiv tilgang til å kreve oppreisning og erstatning. I det følgende vil jeg se om ordningen med at man må reise sak for domstolene, sørger for en effektiv gjennomføring av retten til å kreve oppreisning og erstatning.

Kvinnekomitéen påpeker at retten til å kunne håndheve sin rett til likestilling, ikke er oppfylt før man er sikret en passende oppreisning og erstatning: ”Without reparation, the obligation to provide an appropriate remedy is not discharged.”⁷⁷ Dette tyder på at et vedtak fra nemda som fastslår at situasjonen er diskriminerende, ikke er nok til å sørge for effektive rettsmidler slik KDK krever. Man har ikke håndhevet sin rett før man også har fått tilgang til å kreve kompensasjon i form av oppreisning og erstatning.

EU og EØS-direktivene krever at håndhevingsapparatet skal sørge for effektive og nødvendige sanksjoner ovenfor den som overtrer forbudet. Dette ble bekreftet av EU-domstolen i Colson-saken.⁷⁸ Colson-saken omhandlet brudd på forbudet mot diskriminering etter det nå opphevede direktivet om prinsippet om likebehandling av menn og kvinner angående beskjeftigelse, erverv, forfremmelse og arbeidsvilkår.⁷⁹ Konvensjonens bestemmelser om sanksjoner er nå endret og blitt en del av Omstillingsdirektivet artikkel 18. Den tyske domstolen konstaterte at fornærmede hadde blitt utsatt for diskriminering. Den tyske loven tilkjente imidlertid ikke oppreisning og erstatning i slike diskrimineringstilfeller. EU-domstolen svarte på spørsmålet om den tyske domstolen var pliktig til å erkjenne oppreisning og erstatning i slike tilfeller og uttalte at det er: ”impossible to establish real equality of opportunity without an appropriate system of sanctions.”

Videre uttaler domstolen i punkt 23:

”although...the full implementation of the directive does not require any specific form of sanction for unlawful discrimination, it does entail that the sanction be such as to guarantee real and effective judicial protection. Moreover it must also have a real deterrent effect on the employer.”

⁷⁶ Diskrimineringsloven om etnisitet § 25 og Diskriminerings og tilgjengelighetsloven § 31

⁷⁷ CEDAW Gen. rec. nr. 28 pkt. 32.

⁷⁸ Case 14/83 Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen, punkt 22

⁷⁹ Rådets direktiv 76/207/EF

Det EU-domstolen sier, er at det er umulig å etablere reell likhet og like muligheter uten et godt sanksjonssystem. De sier videre at staten i utgangspunktet står fritt til å velge hvilken sanksjon den ønsker å anvende ved brudd på direktivet, så fremt sanksjonene er med på å garantere en reell og effektiv rettslig beskyttelse. Når Norge nå har valgt oppreisning og erstatning som sanksjon for overtredelse av diskrimineringsforbudet, må disse sanksjonene kunne gjennomføres effektivt.

Tallene på antall saker om diskriminering for ombudet og nemda der det blir konstatert diskriminering og antallet saker om erstatning og oppreisning for domstolen forteller oss at sanksjonene ikke gjennomføres effektivt. Mellom 2007 og 2010 behandlet ombudet 10 000 saker. Klagenemda behandlet 589 saker. Kun 9 ble behandlet av domstolene.⁸⁰

At denne tredelingen mellom ombudet, nemda og domstolen gjør håndhevingen ineffektiv, ble påpekt i en artikkel Anne Hellum og Helga Hernes. De kaller vernet for en Rolls Royce med folkevognmotor.⁸¹ Implisitt: Vernet er ikke effektivt. Hellum og Hernes påpeker i sin artikkel at det er en grunnleggende svakhet ved dagens ordning at man [enten må reise sak direkte for domstolen,] eller reise ny sak for domstolene, etter at man har fått medhold av nemda, for å kunne kreve oppreisning og erstatning. Som tallene ovenfor viser, medfører denne tredelingen at oppreisning og erstatning ikke brukes som sanksjonsmiddel.

Forarbeidene til diskrimineringsombudsloven forteller noe om hvorfor vi har valgt denne tredelingen av oppgavene og hvorfor erstatning og oppreisning ikke skulle være en del av lavterskeltilbudet.⁸² Departementet viser til at et forvaltningsorgan som kan ilegge oppreisning og erstatning er uvanlig og at det ikke finnes i dagens lovverk. Departementet begrunner valget med å la myndigheten ligge hos domstolen i rettssikkerhetshensyn og sier at når det er snakk om oppreisning som er en betalingsforpliktelse på skjønnsmessig grunnlag og erstatning som utmåles basert på vanskelige utregninger, er det etter deres syn viktig at rettssikkerheten til innklagede blir ivaretatt.⁸³ Departementet innrømmer imidlertid at forslaget om å gi håndhevingsorganet kompetanse i oppreisningssaker vil gjøre vernet mer effektivt, gjennom rask og billig behandling av slike saker.

I NOU 2011: 18 ble nemdas manglende myndighet til å fastsette oppreisning gjennomgått:

⁸⁰ Hellum og Hernes 2013

⁸¹ Hellum og Hernes 2013

⁸² Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 8.5.5

⁸³ Ibid.

”Et viktig hensyn for utvalget er å gjøre oppreisningsinstituttet til en reell reaksjon (effektiv håndheving), og gjennom dette motvirke at diskriminering forekommer. I dag mangler langt på vei en effektiv håndheving av diskrimineringsbrudd, ved at det er vanskelig, tungvint og forbundet med en stor økonomisk risiko for den enkelte som har vært utsatt for diskriminering, å forfølge sitt krav for domstolene. Dette kan være situasjonen selv etter en langvarig saksbehandling for både ombud og nemd i forkant, der den som har fremsatt klage over diskriminering har fått medhold.”⁸⁴

Departementet sa selv at de ser at det vil være ressurskrevende for den som er diskriminert å gå til domstolen for å få avgjort et oppreisningskrav, men peker på at terskelen for å gå til domstolen i slike saker, vil kunne senkes noe gjennom håndhevingsapparatets generelle veiledningsplikt.⁸⁵

Veiledningsplikt vil kanskje hjelpe de som mener seg utsatt for diskriminering ved informasjon og veiledning om hvilke muligheter og rettigheter man har. Har man imidlertid allerede fått konstatert at situasjonen var diskriminerende, vil ikke veiledningsplikten hjelpe offeret for diskriminering til å få utnyttet sine rettigheter til oppreisning og erstatning, og heller ikke retten til å sanksjonere overtrederen. Veiledning fra ombudet er lite til hjelp i situasjoner der for eksempel en arbeidsgiver er fullt klar over at han forskjellsbehandler noen urettmessig. En veiledning fra ombudet om hvordan man ikke diskriminerer reparere ikke slike tilfeller.

Ombudet påpeker imidlertid i sin årsrapport for 2012 at både deres generelle veiledningsarbeid og veiledning i enkelttilfeller har medført at antallet klagesaker er redusert med omtrent samme omfang som antallet veiledningshenvendelser har økt. Ombudet mener selv at de har lyktes med å bruke veiledning til å løse saken i stedet for å fremme en klagesak.⁸⁶

Likevel kan ikke veiledningsplikt brukes som et håndhevingsmiddel. I situasjoner der diskriminering er konstatert og man ikke kommer til en frivillig løsning, hjelper veiledning lite som sanksjonsmiddel.

3.2.2.1 Vurdering

Unntaket for seksuell trakassering og nemdas manglende myndighet til å fastsette oppreisning og erstatning viser at hvordan vi velger å organisere og gjennomføre vernet får betydning for

⁸⁴ Ibid. pkt. 10.4.6

⁸⁵ Ot.prp. nr. 34. 2004-2005) pkt. 8.5.5

⁸⁶ LDO årsrapport 2012 punkt 1.1

realiseringen av de materielle rettighetene i konvensjonene. Etter å ha gått gjennom unntakene ovenfor, råder det liten tvil om at håndhevingen ikke er anvendbar slik den organiseres i dag. Den økonomiske risikoen og ulempene med å ta en sak til domstolen gjør at håndhevingsapparatet ikke er anvendbart og tilgjengelig for de apparatet er ment å hjelpe. Når antallet saker for domstolen om oppreisning og erstatning står i så stor kontrast til antallet tilfeller av konstatert diskriminering, forteller det oss at vi kun har et formelt vern og ikke et faktisk vern om retten til likestilling. Det kan se ut som om departementet heller ikke er uenig i dette jf. uttalelsen om at de i utgangspunktet ønsker effektiv håndheving, men at slik systemet er organisert i dag, må rettssikkerhet veie tyngre.

Om oppreisningen og erstatningen virker avskrekkende jf. blant annet Omstillingsdirektivet art. 18 er også tvilsomt. Det faktum at omtrent ingen diskrimineringssaker ender med at overtreder må betale offeret erstatning eller oppreisning, kan indikere ovenfor overtredere at deres handlinger aldri kommer til å få noen økonomiske konsekvenser.

Når regjeringen nå skal utrede håndhevingsapparatet for å styrke det, må de ta til etterretning at vi per i dag ikke oppfyller våre menneskerettslige og EU/EØS-rettslige forpliktelser. Håndhevingsapparatet må gjøres mer anvendbart for ofrene og preventivt ovenfor overtredere og samtidig kunne ivareta rettssikkerheten til begge parter.

4 En pådriver for likestilling og ikke-diskriminering

4.1 Statenes positive forpliktelser

I oppgavens innledning ble det nevnt at et effektivt vern mot diskriminering både består av negative og positive forpliktelser for statene. For at statene skal kunne ”fordømme diskriminering i alle dens former og uten opphold å ta alle tjenlige midler i bruk i en politikk for å avskaffe diskriminering...”⁸⁷ er håndheving, som jeg diskuterte i forrige kapittel, et nødvendig, men ikke et tilstrekkelig middel. For at statene skal kunne sikre den praktiske realiseringen av konvensjonenes rettigheter, må statene ta i bruk en rekke proaktive virkemidler slik at de i tillegg til å håndheve diskriminering, også kan forhindre diskriminering. Kvinnekomitéen omtaler dette slik: ”The obligation to fulfil requires that States parties take a wide variety of steps to ensure that women and men enjoy the equal rights de jure and de facto.”⁸⁸

Ombudet sin hovedrolle i det norske diskrimineringsvernet er å være en pådriver som skal fremme reell likestilling, uavhengig av kjønn, nedsatt funksjonsevne, etnisitet, religion, livssyn, seksuell orientering, kjønnsidentitet og kjønnsuttrykk på alle samfunnsområder jf. diskrimineringsombudsloven § 3. Mange av disse proaktive oppgavene vi er forpliktet til, er derfor tillagt ombudet.⁸⁹ Ombudets rolle i diskrimineringsvernet har blitt kritisert fra flere holdt og skal nå utredes av regjeringen, med tanke på å skille ombudets håndhever og pådriverrolle til to separate organer. At vi har et statlig organ som utøver en rolle som kan virke politisk og faglig selektiv og som samtidig skal være en objektiv lovhandhever, er et av momentene bak kritikken. Noen mener at vi ikke trenger å ha et statlig ombud som pådriverorgan i det hele tatt.⁹⁰

Kapittelet vil deles i to hoveddeler. Siden regjeringen nå ønsker å utrede likestillingsapparatet, vil jeg i det første delkapittelet se på de ulike proaktive oppgavene vi er forpliktet til å gjennomføre for å se om de kan gi grunnlag for opprettholdelse av ombudets pådriverrolle. Videre skal jeg finne ut om vi har noen plikter til hvordan vi skal gjennomføre oppgavene, for å se om ombudet slik det organiseres i dag kan bidra til en effektiv gjennomføring av de proaktive pliktene.

I neste delkapittel skal jeg se på statenes strukturelle plikter. Plikten til å ta strukturelle grep må sees på som en forlengelse av plikten til å arbeide aktivt for likestilling, da dette også er en

⁸⁷ KDK art. 2 (1)

⁸⁸ CEDAW Gen. rec. No. 28 pkt. 9

⁸⁹ Les mer om deres oppgaver i avhandlingens kapittel 1.2

⁹⁰ Om kritikken av ombudet se avhandlingens kapittel 1.3

proaktiv oppgave. Jeg vil så gi en drøftelse av hvorfor plikten til å ta strukturelle grep kan være viktig for gjennomføringen av det materielle diskrimineringsvernet og se på om ombudet slik det organiseres i dag, kan gjennomføre de strukturelle pliktene slik at vi får et effektivt diskrimineringsvern.

4.2 Plikten til å arbeide aktivt for likestilling.

En plikt til å arbeide aktivt for likestilling er en plikt til å proaktivt forhindre diskriminering. Dette involverer å ta hensyn til likestilling ved utforming og gjennomføring av lover og å ta konkrete grep og sette i gang konkrete tiltak der det trengs for å kunne oppnå formålet om full likestilling.⁹¹ Omstillingsdirektivet art. 29 pålegger statene å:

”aktivt tage[r] hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter...”

Målsettingen om full likestilling innebærer at alle tiltak må resultere i faktisk likestilling. Kvinnekomitéen uttrykker dette som en ”obligation of results.”⁹² De proaktive pliktene innebærer ulike konkrete oppgaver som skal sørge for at lover og regler alltid utformes med likestilling for øyet. Lover, praksis og samfunnet generelt skal sørge for at alle har en faktisk tilgang til og like muligheter til å utnytte sine rettigheter. Dette skal være målet med implementeringen av konvensjonen.⁹³

Statene er gitt en god del fleksibilitet når det kommer til hvordan de velger å implementere konvensjonene. Slik kan de utforme en politikk som er rettet klart mot de konkrete utfordringer staten står ovenfor:

”The obligation to use means or a certain way of conduct gives a state party a great deal of flexibility for devising a policy that will be appropriate for its particular legal, political, economic, administrative and institutional framework and that can respond to the particular obstacles and resistance to the elimination of discrimination against women existing in that state party.”⁹⁴

Statene er likevel pålagt flere plikter for hvordan de aktivt skal tilnærme seg problemet med diskriminering og hvordan de skal oppnå målet om faktisk likhet. For å kunne sikre både formell og faktisk likestilling når politikk og lover skal utformes, må statene for det første, alltid

⁹¹ CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 20 ”Through concrete and effective policies and programmes.”

⁹² Ibid. pkt. 9

⁹³ Ibid. pkt. 16 og 20

⁹⁴ CEDAW Gen. rec. no. 28, pkt. 23

ta i betraktning selve definisjonen av diskriminering. KDK artikkel 1 definerer diskriminering av kvinner som ”enhver kjønnsmessig sonndring, utelukkelse eller innskrenkning som har som virkning eller formål å svekke eller utelukke anerkjennelsen, utnyttelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter..”

Leser man artikkel 1, 2(f) og 5(a) i sammenheng indikerer det at ”enhver kjønnsmessig sonndring” jf. art 1 ”i alle dens former” jf. art 2, 1. ledd, referer både til diskriminering basert på biologiske forskjeller, og til diskriminering basert på det komitéen anser som sosialt konstruerte identiteter og samfunnsroller som springer ut av de biologiske forskjellene.⁹⁵ Det er komitéens syn at biologiske rollefordelinger resulterer i hierarkiske og patriarkalske forhold mellom menn og kvinner. Dette resulterer i en makt og rettighetsdistribusjon som favoriserer menn. Komitéen mener at rollene er påvirket av statenes politikk, økonomi, kultur og religion, og kan endres gjennom de samme instanser.⁹⁶

For å kunne forhindre diskriminering på grunnlag av både biologiske og konstruerte roller må statene føre en politikk som er så klart som mulig rettet mot målet om full likestilling.⁹⁷ For å kunne gjøre det må de ta i betraktning den faktiske likestillingssituasjonen i staten. Herunder eksistensen av diskriminering som resultat av både biologiske og kjønnskonstruerte grunnlag. Statene må altså vurdere sin egen likestillingssituasjon, finne ut hva som fungerer og hva som ikke fungerer og hvilke områder som er mer utsatt enn andre. Vurderingene må tas med i politikken slik at den blir så målrettet som mulig mot målet om full likestilling. KDK art. 5a og hvordan konstruerte roller påvirker likestillingssituasjonen i staten vil bli diskutert i avhandlingens kapittel 4.3. Kvinnekomitéen beskriver vurderingen av likestillingssituasjonen som en plikt til å:

”Immediately assess the de jure and de facto situation of women and take concrete steps to formulate and implement a policy that is targeted as clearly as possible towards the goal of fully eliminating all forms of discrimination against women.”⁹⁸

Kvinnekomitéen presiserer at når man skal evaluere likestillingssituasjonene slik den er i dag, må man ha fokus på ”the movement forward.”⁹⁹ Nye utfordringer kan oppstå, i noen tilfeller vil det være større behov, enn det kan være i andre tilfeller. Behov kan også forsvinne ettersom lover og tiltak oppnår de ønskede effektene. RDK art. 2c uttrykker at hver konvensjons-

⁹⁵ CEDAW Gen. rec. no. 28, pkt. 5

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid. pkt. 24

⁹⁸ Ibid. pkt. 24

⁹⁹ Ibid. pkt.24

part skal treffe effektive tiltak for å gjennomgå offentlig politikk på nasjonalt og lokalt nivå og endre, oppheve eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering, eller som opprettholder rasediskriminering der dette forekommer. For å alltid kunne adressere de ulike utfordringene må statene derfor sørge for effektive mekanismer som overvåker og kontinuerlig evaluerer likestillingssituasjonen.¹⁰⁰ Hvis man gjennom overvåkingen og evalueringen finner at de ulike lovene, tiltakene og virkemidlene ikke har den ønskede effekten eller at de ikke møter de aktuelle problemer må de kunne utvikles, endres eller bli erstattet av nye tiltak.

Som en del av overvåkingen og evalueringen skal statene føre statistikk og analysere alle former for diskriminering av kvinner.¹⁰¹ Kvinnekomitéen omtaler dette som en plikt til å:

”provide for mechanisms that collect relevant sex-disaggregated data, enable effective monitoring, facilitate continuing evaluation and allow for the revision or supplementation of existing measures and the identification of any new measures that may be appropriate.”¹⁰²

CRPD omtaler en likelydende plikt ovenfor mennesker med nedsatt funksjonsevne i konvensjonens artikkel 31. ”Collection of disaggregated data” er også beskrevet av rasekomitéen i deres generelle kommentar nr. 34¹⁰³ som et virkemiddel for å ta grep om i hvor stort omfang diskriminering skjer.

Her ser vi at å analysere og vurdere likestillingssituasjonen i staten er en viktig del av plikten til å proaktivt forhindre diskriminering. Slik kan ulike områder som er preget av diskriminering, både på grunnlag av kjønn og konstruerte kjønnsroller avdekkes. Når lover og politikk utformes i den hensikt å møte disse områdene, vil de kunne utformes slik at de ikke resulterer i hverken direkte eller indirekte diskriminering. Å fortsette evalueringen og overvåkingen av hvordan lover og politikk fungerer i praksis etter at de har blitt vedtatt, er også viktig for å se om de virker etter sin hensikt og påse at de ikke resulterer i direkte eller indirekte diskriminering.

Statene skal også promotere motstand mot diskriminering til befolkningen. Rasekomitéen uttrykker dette som en plikt til å utdanne hele befolkningen om ikke-diskriminering, respekt og toleranse.¹⁰⁴ Kvinnekomitéen har uttrykt at å promotere til befolkningen, spesielt i utdan-

¹⁰⁰ Ibid. pkt. 28

¹⁰¹ Ibid. pkt. 10

¹⁰² Ibid. pkt. 28

¹⁰³ CERD Gen. rec. 34 pkt. III, 9

¹⁰⁴ CERD Gen. rec. no. 34 pkt. 14

ningssystemet, men også i samfunnet generelt er en del av plikten til å treffe alle tjenlige tiltak for å sikre at ingen diskriminerer kvinner jf. KDK art. 2e.¹⁰⁵

Å promotere likestilling og ikke diskriminering bidrar til bevisstgjøring om likestilling i alle deler av samfunnet, men også til å endre holdninger i samfunnet. Ombudets rolle i å bevisstgjøre samfunnet vil bli diskutert nærmere i avhandlingens kapittel. 4.3.3.

En stor del av ombudets pådriverrolle er å analysere og vurdere likestillingssituasjonen akkurat slik som FN-konvensjonene og komitéene beskriver. Ombudet skal følge utviklingen i samfunnet gjennom å samle informasjon og tilegne seg kunnskap fra deres egne saker og informasjon fra andre kompetansemiljøer. Ombudet har myndighet til å opplyse både staten og befolkningen generelt om ulike utfordringer vi står over og være en premissleverandør for utformingen av politikken.¹⁰⁶

Etter dette følger det klart at oppgavene ombudet tar seg av i deres rolle som pådriver og nasjonal kunnskapsbase, er proaktive oppgaver vi er forpliktet til å gjennomføre. Om vi er forpliktet til å gjennomføre disse proaktive oppgavene gjennom et statlig pådriverorgan vil jeg se på i neste delkapittel.

4.2.1 Må det proaktive vernet gjennomføres på en spesiell måte?

I dette delkapittelet skal jeg se på hvordan vi er forpliktet til organisere og gjennomføre de proaktive oppgavene. Jeg skal også se på om et statlig ombud slik vi organiserer det i dag, kan bidra til en effektiv gjennomføring av de proaktive pliktene.

CRPD oppfordrer statene gjennom konvensjonens artikkel 33(2) til å etablere organer som kan overse og gjennomføre det proaktive arbeidet i tråd med konvensjonene:

”Partene skal...opprettholde, styrke, utpeke eller opprette et nasjonalt rammeverk, som omfatter en eller flere uavhengige mekanismer...for å fremme, verne om og overvåke gjennomføringen av denne konvensjon...”

KDK og RDK har ingen tilsvarende bestemmelse om nasjonale overvåkningsorganer. En plikt til å ha slike organer følger likevel av Kvinnekomitéens generelle anbefaling nr. 28 punkt 28:

¹⁰⁵ CEDAW Gen rec. 28, pkt. 36

¹⁰⁶ Om ombudets pådriverrolle les avhandlingens kapittel 1.2

“The policy must ensure that there are strong and focused bodies(national women’s machinery) within the executive branch of the Government that will take initiatives, coordinate and oversee the preparation and implementation of legislation, policies and programmes necessary to fulfil the obligations of the State Party under the Convention. These institutions should be empowered to provide advice and analysis directly to the highest level of Government.”

Det er statene som er forpliktet etter konvensjonen, og således statene som er pliktig til å opprette et slikt ”national womens machinery” som kommentaren beskriver. Dette ”womens machinery” skal være en del av ”the executive branch of the Government” og vil således være et statlig organ.

At statene skal opprette et organ til å ta seg av de proaktive oppgavene følger også av Omstillingsdirektivet art. 20 og Etnisitetsdirektivet art. 13:

1. medlemsstatene udpeger et eller flere organer til fremme, evaluering og overvåkning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd¹⁰⁷ uden forskelsbehandling på grund af køn. Sådanne organer kan indgå som en del av institusjoner, der på nasjonalt plan har til opgave at forsvare menneskerettighetene eller beskytte enkeltpersoners rettigheter.
2. Medlemsstatene sikrer, at disse organer også har kompetence til:
 - a) at bistå ofre for forskelsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling...
 - b) at foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling.
 - c) at offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørsmål vedrørende forskjelsbehandling.

Gjennomgangen ovenfor viser at det er ganske klart at vi er pliktig til å ha et nasjonalt, uavhengig organ som skal ta seg av de proaktive oppgavene. Det kan se ut som om ombudet er utformet i tråd med det kvinnekomitéen, CRPD art. 33 (2) og direktivene omtaler. Ombudet er statlig, det har kunnskap om arten og omfanget av diskriminering slik at de kan påpeke og avdekke diskriminerende forhold. Det har også myndighet til å fungere som premissleverandør for utformingen av politikk som relaterer seg til spørsmål om likestilling. Det kan påse at myndighetene følger pliktene i konvensjonen jf. CRDP art. 33 og kvinnekomitéen, samtidig som de fremmer, evaluerer, overvåker, samt støtter likebehandling gjennom deres pådriver og informasjonsarbeid slik som direktivene krever.

¹⁰⁷ Etnisitetsdirektivet har en litt annen av utforming av teksten: ”...for fremme av ligebehandling af alle uden forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse...”

Dette viser at de proaktive oppgavene skal tilligge et statlig organ som ombudet og ikke politiske partier og sivile organisasjoner slik Cevita hevder. Vi er bundet til å ha et slikt statlig organ som tar seg av proaktive oppgaver, som ombudet gjør i dag.

Til nå har jeg konkludert med at vi er forpliktet til å ha et slikt organ som ombudet til å ta seg av de ulike proaktive pliktene. Oppgavene ombudet er tillagt er også i tråd med de proaktive oppgavene vi er forpliktet til å gjøre.

Kritikken av ombudet dreier seg imidlertid ikke bare om at ombudet er et statlig organ eller ombudets oppgaver som sådan, men også hvordan de utfører sine oppgaver. Som nevnt i innledningen har det blitt hevdet at ombudet opptrer for politisk og blander seg i politiske debatter i sitt pådriver og informasjonsarbeid.¹⁰⁸

Å delta i den offentlige debatten om likestilling en del av ombudets pådrivervirksomhet.¹⁰⁹ I forarbeidene sier departementet at ombudet skal gis stor frihet til å utøve sin pådrivervirksomhet så lenge de holder seg innenfor rammene av deres mandat. Departementet uttaler videre at det likevel skal være grenser for hvor politisk pågående ombudet kan være, men at ombudet må bruke skjønn for å finne den riktige balansen.¹¹⁰ Ombudet skal kunne delta i den offentlige debatten. Deres rolle som nasjonal kunnskapsbase tilsier imidlertid at deres utsagn må kunne forankres i informasjonen og kunnskapen de har tilegnet seg i tråd med deres rolle. Når ombudet sitter på så stor kunnskap som de gjør, både gjennom informasjonen de mottar fra nasjonale menneskerettsinstitusjoner og andre nasjonale organisasjoner, samt gjennom deres oppgave med å påse at myndighetene overholder våre menneskerettslige forpliktelser, vil det stride mot våre forpliktelser til å evaluere og overvåke likestillingssituasjonen, om ombudet ikke også kan formidle all kunnskapen de sitter på og være med på å endre lovverk og politikk som virker diskriminerende.

4.2.2 Vurdering

Etter å ha gjennomgått våre menneskerettslige og EU/EØS-rettslige plikter, kan det se ut som at slik vi organiserer og gjennomfører det proaktive vernet, i stor grad er i tråd med våre forpliktelser. Regjeringen har således begrenset handlingsrom til å endre rollen slik den utføres i dag. Dette er noe de må ta i betraktning nå når de skal utrede ombudets pådriverrolle. Om ombudet opptrer for politisk i sitt pådriverarbeid, slik som kritikken antyder, ønsker jeg ikke å kommentere. Det viktige er at regjeringen ser nødvendigheten av å ha et ombud som kan ar-

¹⁰⁸ Om kritikken av ombudet les mer under kapittel 1.3

¹⁰⁹ Se avhandlingens kapittel 1.2

¹¹⁰ Ot. prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 7.6.2

beide for likestilling og ta del i utforming av politikk og lovverk, slik at vi overholder våre plikter til å jobbe aktivt for likestilling.

4.3 Plikten til å ta strukturelle grep.

Dette kapittelet vil omhandle våre menneskerettslige plikter til å ta strukturelle grep i gjennomføringen av det proaktive vernet. Når lover og politikk skal utformes og proaktive tiltak settes i gang, må statene adressere de eksisterende strukturene i samfunnet som lovene og politikken skal leve i. De strukturelle forholdene i samfunnet utgjør premisser eller forutsetninger for at enkeltpersoners rettigheter kan beskyttes i praksis på en effektiv måte.¹¹¹ Adresseres ikke disse strukturene, kan det være at noen av de systematisk forhindrer like muligheter for alle. Diskriminering som skyldes de strukturelle forholdene i samfunnet betegnes ofte som strukturell diskriminering.

I dette kapittelet skal jeg først gå gjennom hva strukturelle plikter og begrepet strukturell diskriminering innebærer. Videre skal jeg se på de ulike pliktene statene er pålagt for å imøtekomme strukturell diskriminering. Dette vil bli delt i to delkapittel. Det første delkapittelet vil omhandle plikten til å fjerne diskriminerende strukturer og til å etablere strukturer som hindrer diskriminering. Det andre delkapittelet vil omhandle statenes plikt til å endre ideologiske strukturer i samfunnet. Begge pliktene henger nært sammen og jobber opp i mot samme formål, å eliminere strukturell diskriminering.

Etter min mening er det vanskelig å forstå fenomenet med strukturell diskriminering og hvordan strukturer kan resultere i diskriminering i praksis, ved å kun se på de internasjonale pliktene isolert sett. For å få en helhetlig oversikt over pliktene og hensynene som ligger til grunn, vil jeg derfor i hvert delkapittel, belyse pliktene med eksempler på hvordan strukturell diskriminering kan utarte seg i praksis, samt vise til eksempler på nasjonalt plan for hvordan vi har etablert tilretteleggende strukturer for å forhindre diskriminering. Ved å belyse strukturell diskriminering med eksempler vil det også vise hvorfor strukturelle grep er viktig for en effektiv gjennomføring av det materielle diskrimineringsvernet.

Jeg vil til sist i hvert delkapittel sammenligne de strukturelle pliktene med ombudets pådriverrolle for å se om et pådriverorgan slik vi organiserer det, effektivt kan gjennomføre de strukturelle grepene.

¹¹¹ Emberland (2004)

4.3.1 Hva er strukturell diskriminering?

Strukturell diskriminering er et juridisk begrep som har vokst frem gjennom FNs generelle anbefalinger og juridisk teori. Begrepet har blitt definert og omtalt av blant annet FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (CESCR). CESCR overvåker og håndhever konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK). Konvensjonen ble vedtatt i 1966 og trådte i kraft 10 år senere i 1976. Norge ratifiserte konvensjonen i 1972. Konvensjonen er gjort til norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2, 2. ledd og skal gå foran ved motstrid med annen lovgivning jf § 3. ØSK forplikter statene til å implementere et minimum av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter i henhold til blant annet utdanning, helse og boforhold.

CESCR har i sin generelle rekommandasjon 20¹¹² utdypet statenes forpliktelser ved implementering av konvensjonens bestemmelser som følger av konvensjonens artikkel 2.

Artikkel 2, annet ledd pålegger statene å garantere at rettighetene som følger av konvensjonen skal implementeres og utøves uten diskriminering av noe slag i forhold til rase, farge, kjønn, språk, religion, politisk standpunkt, nasjonal opprinnelse eller annen status.

I kommentaren uttrykker CESCR at selv om mange stater har opplevd en økonomisk vekst, har ikke det i seg selv medført en bærekraftig utvikling, og mange fortsetter å oppleve sosio-økonomiske ulikheter, ofte på grunn av historiske former for diskriminering.¹¹³

ØSK-komiteén uttaler at:

”The Committee has regularly found that discrimination against some groups is pervasive and persistent and deeply entrenched in social behaviour and organization, often involving unchallenged or indirect discrimination. Such systemic discrimination can be understood as legal rules, policies, practices or predominant cultural attitudes in either the public or private sector which create relative disadvantage for some groups, and privileges for other groups.”¹¹⁴

CESCR beskriver systemisk diskriminering som diskriminering mot enkelte grupper som sitter dypt forankret i sosiale konstruksjoner og organiseringer. Det omhandler ofte indirekte diskriminering. Slik systemisk diskriminering gjør seg utslag i lover, praksis og kulturelle

¹¹² General Comment No. 20 Non-discrimination in economic, social and cultural rights (art. 2, para. 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

¹¹³ Ibid. pkt. I 1.

¹¹⁴ Ibid. pkt. 12

holdninger, både i det offentlige og i det private som skaper relative fordeler for noen og relative ulemper for andre.

Systemisk diskriminering skjer ofte gjennom indirekte diskriminering, altså gjennom lover eller praksis som virker nøytrale, men som får et diskriminerende utfall. Det diskriminerende utfallet kan ofte skyldes at de underliggende forhold i samfunnet som loven skal fungere i, ikke er tatt i betraktning. Slike underliggende forhold som hindrer likestilling kan ofte begrunnes i våre holdninger til både oss selv og andre som påvirker hvordan samfunnet organiseres. CESCER beskriver dette som diskriminering som er ”deeply entrenched in social behaviour and organization...”¹¹⁵

Våre holdninger avgjør hvordan vi tar ulike valg, som utdanning, arbeid og valg av livssituasjon, men de påvirker også hvordan vi behandler andre. Våre holdninger og stereotypiske rolletenkn timer tilegner mennesker egenskaper basert på den gruppe vi plasserer dem i, dette er bevisst eller ubevisst med på å forme vår tenkemåte. Dette reflekteres igjen i hvordan vi velger å organisere ulike samfunnsområder.¹¹⁶ Slike holdninger og tenkemåter kan skape barrierer og medføre at det skapes et mønster av ulikheter. Hvis de ikke tas i betraktning, vil disse udiskuterte mønstre danne strukturer som både skaper og opprettholder fordeler for noen og ulemper for andre.

Ronald Craig har i sin doktoravhandling¹¹⁷ om systemisk diskriminering i arbeidslivet, beskrevet hva som kjennetegner systemisk diskriminering i arbeidslivet og forklarer det som:

“diskriminering...knyttet til administrativ praksis og organisasjonskulturer som uten saklig grunn skaper eller bevarer en posisjon av relativ ulempe for noen grupper og relativ fordel for andre grupper. Systemisk diskriminering kan dermed ikke reduseres til individuelle handlinger eller engangstilfeller. Men administrativ praksis og organisasjonskulturer kan være tradisjonelle måter å gjøre ting som folk tar som en selvfølge.”

Craig nevner hvordan individuelle handlinger gjør seg utslag som nøytrale regler med diskriminerende effekt. Dette er med på å tilskynde eller danne et mønster som reflekterer en organisatorisk kultur eller administrativ struktur på arbeidsplassen, som tolererer slike handlinger eller tillater at slike handlinger går upåaktet hen.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Definisjon av stereotypi se avhandlingens kapittel 4.3.3

¹¹⁷ Craig (2008)

Craig og CESCR peker på det samme, at nøytrale lover, praksis og handlinger får et diskriminerende utfall og at dette skjer systematisk og strukturelt uten at noen stiller spørsmål ved det. Grunnen til at slike strukturelle ulikheter kan oppstå og fortsette å eksistere ligger ikke bare i lovene og praksisene i seg selv. De kommer fra et sted, nettopp fra vår bevisste eller ubevisste adferd og holdninger til ulike menneskers rolle i samfunnet. Begrepet strukturell diskriminering kan i følge Craig brukes som et verktøy for å synliggjøre disse barrierene mot likestilling.

I de to neste delkapitlene skal jeg se på hvilke konkrete plikter statene er pålagt for å imøtekomme slike strukturer.

4.3.2 Plikten til å fjerne diskriminerende strukturer og til å etablere strukturer som hindrer diskriminering

For det første har statene en plikt til å etablere strukturer som skal hindre diskriminering og fjerne strukturer som resulterer i diskriminering. Staten skal legge til rette for at alle skal kunne delta og ha de samme muligheter, uten noen form for diskriminering.

Dette følger uttrykkelig av KDK artikkel 2f som pålegger statene: ”å treffe alle egnede tiltak, også i lovs form, for å endre eller oppheve eksisterende lover, forskrifter, sedvaner og praksis som diskriminerer kvinner.” Det samme kan leses ut av RDK art 2 (1) c som pålegger statene å:

”ta effektive skritt for å granske statlig, nasjonal og lokal myndighetsutøvelse og endre, oppheve eller sette ut av kraft alle lover og forskrifter som fører til rasediskriminering eller som opprettholder rasediskriminering hvor det enn måtte forekomme.”

Rasekomitéen har uttalt seg om dette i generell kommentar nr. 34 om rasediskriminering av mennesker med afrikansk opprinnelse. Komitéen uttaler i punkt 50 at statene er pliktige til å: ”Take steps to remove all obstacles that prevent the enjoyment of economic, social and cultural rights by people of African decent especially in the areas of education, housing, employment and health.”

Et ledd i å etablere strukturer som hindrer diskriminering er å regulere aktivitetene til private aktører innen utdanning, helse og på private arbeidsplasser og regulere hvor stort spillerom de skal ha i utformingen av deres administrative praksis og organisering. En plikt til å regulere andre aktører enn staten følger av KDK art. 2 e som forplikter statene ”å treffe alle egnede tiltak for å sikre at ingen personer, organisasjoner eller foretak diskriminerer kvinner.” Plikten er beskrevet i general recommendation 28 punkt 13 som ”The appropriate measures that Sta-

tes parties are obliged to take include the regulation of the activities of private actors with regard to education, employment and health policies and practices, working conditions and work standards.”

Her ser vi at statlig regulering av private aktører, ikke bare vil si å forby diskriminering mellom private aktører, men også å lage konkrete reguleringer og ordninger, som gjør det mulig for individet å delta på alle samfunnsområder.

For å kunne vise hvorfor statene skal etablere slike muliggjørende strukturer og hvordan mangel på slike strukturer kan føre til diskriminering, vil jeg forsøke å belyse dette gjennom noen praktiske eksempler.

For å se hvordan slike konkrete tiltak kan etablere muliggjørende strukturer, kan man se på hvordan norske myndigheter går inn og regulerer blant annet forholdet mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Et eksempel er retten til permisjon med lønn ved barnefødsler, som gjør det mulig for kvinner å kombinere jobb og barn. Uten rett til lønnet permisjon, ville det vært vanskelig, både økonomisk og praktisk å ta et helt år fri fra jobb. En lovfestet rett til permisjon gir kvinner dermed muligheten til å delta i arbeidslivet på lik linje med menn, uavhengig om de også ønsker å ha barn. Et annet eksempel er lovfestet deling av permisjonstiden mellom mor og far. Dette bidrar til å endre tradisjonelle strukturer både i arbeidslivet og i hjemmet, ved å sørge for at å ta vare på barn blir en oppgave for begge kjønn. Dette er bare ett av mange eksempler på hvordan staten regulerer private aktører for å etablere strukturer.

At manglende strukturer både hos private og offentlige aktører kan resultere i strukturell diskriminering kan eksemplifiseres gjennom ansettelsesprosessen i arbeidslivet.

Craig snakker om hvordan manglende strukturer knyttet til administrativ praksis og organisasjonskultur på arbeidsplasser skaper relative ulemper for noen grupper og relative fordeler for andre.¹¹⁸ Strukturelle barrierer kan blant annet hindre individuelle vurderinger av søkere, slik at personlige kvalifikasjoner og egenskaper ikke blir vektlagt. Arnfinn H Midtbøen og Jon Rogstad har i sin rapport for institutt for samfunnsforskning om etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv,¹¹⁹ funnet at mangel på individuelle vurderinger ofte skyldes to grunner.

For det første kan ansettelsesprosesser være kjennetegnet av usikkerhet og ustrukturerte prosedyrer i ansettelsesprosessen. Gjennom deres analyse kom de over flere tilfeller der arbeidsgiver ofte har dårlig tid og begrenset anledning til å møte den enkelte jobbsøker. Dette resulter-

¹¹⁸ Craig (2008)

¹¹⁹ Arnfinn H Midtbøen og Jon Rogstad. Diskrimineringens omfang og årsaker, etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv.

rer i at man heller bruker statistisk kunnskap man allerede har om bestemte gruppers produktivitet i valget av kandidater. Dette går gjerne i disfavør av blant annet kvinner og etniske minoriteter.¹²⁰

For det andre så de at mange lar seg påvirke av ubevisste kategoriseringsprosesser gjennom negative stereotypiseringer. Om en person er egnet til stillingen blir ikke derfor lagt vekt på. Dette bidrar til en systematisk disfavorisering av minoritetsgrupper. Slike strukturer for ansettelser gjør det vanskeligere for minoritetsgrupper å delta i arbeidslivet enn for den etniske majoriteten.¹²¹

Statene er forpliktet til å regulere innholdet i læreverket, både i statlige og private skoler, for å forhindre at man skaper ideer hos barn som bygger på stereotypiske meninger om mennesker fra ulike grupper. Rasekomitéen snakker om viktigheten av å motvirke stereotypisk tenkning om afrikanske mennesker gjennom skolen og Komitéen påpeker at skolebøker må inneholde "images, references, names and opinions which convey the message of the inherent dignity and equality of all human beings."¹²² Viktigheten av å forhindre stereotypisk tenkning vil bli diskutert senere i oppgaven.

At innholdet i det norske læreverket må bygge på rettighetene i konvensjonene ble bekreftet av nemda i ACE-saken.¹²³ Saken handlet om den religiøse privatskolen ACE og deres lærebøker som inneholdt materiale om kvinners underlegenhet i forhold til menn. Nemda uttalte at lærebøker ikke kan ha et innhold som strider mot likestillingslovens bestemmelser om like rettigheter.

Rasekomitéen uttaler videre hvordan strukturell diskriminering kan gjøre seg utslag i samfunnet generelt. Strukturer i samfunnet medfører at noen grupper opplever større barrierer enn andre og derfor ikke har de samme muligheter til å delta på alle samfunnsarenaer. Vokser man opp i fattigdom i grupperinger av mennesker som har lite eller ingen utdanning og som tar lite del i samfunnet, er det lett at dette skaper en ond sirkel som overfører fattigdom fra generasjon til generasjon.¹²⁴

Eksempelene viser hvor viktig det er å adressere strukturene i samfunnet da de kan sette premisser for realiseringen av vernet mot diskriminering. Like rettigheter vil ikke si like mulig-

¹²⁰ Ibid. s. 106

¹²¹ Ibid.

¹²² CERD Gen rec no. 34 XII pkt. 61

¹²³ LDN sak 1/2001

¹²⁴ Ibid. II pkt. 6

heter. Alle har i teorien en lik rettighet og tilgang til arbeid. For at denne retten skal kunne realiseres i praksis må strukturene i samfunnet og på arbeidsplasser legges til rette slik at alle har muligheten til å delta og til å sette i kraft sine rettigheter. Skal statene kunne etablere slike strukturer for å realisere det materielle diskrimineringsvernet, må staten gå aktivt inn og regulere og skape ordninger som forhindrer diskriminering ikke bare fra staten men også mellom private aktører.

Oppgavens hovedtema er å sammenligne pliktene til et effektivt diskrimineringsvern med hvordan vi gjennomfører vernet nasjonalt. Det neste spørsmålet vil derfor bli om et pådriverorgan som ombudet kan bidra til en effektiv gjennomføring av statens plikt til å fjerne diskriminerende strukturer og etablere strukturer som forhindrer diskriminering.

Ovenfor så vi at statene skal både fjerne diskriminerende strukturer og etablere strukturer i samfunnet som legger til rette for likestilling. For å kunne gjøre dette er første steg å identifisere de ulike strukturene i samfunnet. Ombudet har en pådriverrolle i det norske diskrimineringsvernet. I denne rollen ligger blant annet en kompetansefunksjon.¹²⁵ Denne funksjonen innebærer blant annet å ha oversikt over arten og omfanget av diskriminering i Norge. Oversikten får de gjennom analyser og innhenting av kunnskap fra relevante organisasjoner og institusjoner. Når ombudet foretar slike analyser vil de kunne identifisere ulike samfunnsområder som er preget av slike strukturelle mønstre som blant annet CESC og Craig snakker om. Gjennom kontinuerlig evalueringer av likestillingssituasjonen, vil ombudet alltid kunne identifisere de ulike barrierene som eksisterer til enhver tid.

En annen del av pådriverrollen er å drive opplysnings og veiledningsvirksomhet.¹²⁶ Opplysnings og veiledningsvirksomheten skal være rettet mot allmennheten, herunder andre statlige og private organer. Ved å kunne opplyse og veilede organer og institusjoner på ulike samfunnsområder som er preget av slike strukturelle ulikheter, vil det kunne fungere som et insentiv til at de skal endre praksis og være mer bevisst på at diskriminering forekommer. Strukturell diskriminering skjer ofte ubevisst ved at man ikke setter spørsmålstegn på hvorfor ens egne holdninger og praksis resulterer i ulikheter. I slike tilfeller kan veiledning om hvordan situasjonen kan forbedres være nok til å endre en uheldig praksis.

Ombudet skal ”arbeide for å fremme reell likestilling” jf. diskrimineringsombudsloven § 3 og føre tilsyn og medvirke til at bestemmelsene i § 1 (2) jf. § 3 (2) overholdes. Av forarbeidene til diskrimineringsombudsloven følger det at ombudet skal ha myndighet til bruke den kunn-

¹²⁵ Se avhandlingens kapittel 1.2

¹²⁶ Ibid.

skapen de har på likestillingsfeltet, til å være en premissleverandør i politikken og ta aktivt del i den offentlige debatten.¹²⁷ For at myndighetene skal kunne etablere strukturer som skal møte de utfordringene vi til enhver tid står ovenfor, må analyser og vurderinger av likestillingssituasjonen være en del av denne utformingen. Uten overvåkning av hvordan strukturer påvirker lover og regler i praksis, vil strukturelle ulikheter gå upåaktet hen og danne mønster av diskriminering, som ingen setter spørsmålstegn ved.

At ombudet har en kombinert håndhever og pådriverrolle vil også kunne styrke deres pådriververvirkning. Ombudet avdekker ikke bare strukturelle ulikheter gjennom analyser og innhenting av kunnskap fra andre organer, men også gjennom deres egen behandling av enkeltsaker. Enkeltsakene vil kunne få betydning utover individnivå, ved at ombudet kan se sammenhengen mellom enkeltsaker og de strukturelle ulikhetene i samfunnet.¹²⁸

Drøftelsen ovenfor viser at ombudets pådriverrolle er en viktig del av statens gjennomføring av plikten til å fjerne diskriminerende strukturer og etablere strukturer som forhindrer diskriminering. En stor del av prosessen med å fjerne og etablere strukturer er å avdekke og identifisere de organisatoriske strukturene som forhindrer likestilling. Dette kan ikke gjøres gjennom håndheving alene. Staten er avhengig av kunnskap om likestillingssituasjonen i landet og kunnskap om hvilke utfordringer man fortsatt står ovenfor. Slik vi har organisert vårt likestillingsapparat i dag, vil ombudet med deres kompetanse kunne medvirke til å effektivt avdekke og identifisere diskriminerende strukturer, både gjennom deres generelle pådriverarbeid og gjennom behandling av enkeltsaker.

4.3.3 Plikten til å endre ideologiske strukturer i samfunnet

I forrige delkapittel så jeg på hvordan strukturer i samfunnet virker som en forutsetning for utøvelsen av det materielle diskrimineringsvernet og hvordan ombudet kan bidra til å fjerne slike strukturer. Jeg konkluderte med at en stor del av prosessen med å fjerne strukturer som hindrer likestilling og etablere strukturer som forhindrer diskriminering er å identifisere strukturene. I dette delkapittelet skal jeg se på våre menneskerettslige forpliktelser til å adressere hvor slike strukturer kommer fra og hvorfor de resulterer i relative fordeler for noen og ulemper for andre. Til sist skal jeg se på om ombudet også her, vil være en viktig aktør i statens plikt til å adressere de ideologiske strukturene.

¹²⁷ Ot.prp. nr. 34 (2004-2005) pkt. 7.6.2

¹²⁸ Ot.prp. nr. 34 pkt. 5.3.4

Kvinnekonvensjonens grunnprinsipp er at kjønn er en sosial og politisk konstruksjon som lar seg forandre.¹²⁹ Etter kvinnekonvensjonens syn er det nettopp kjønn som sosial og politisk konstruksjon, som medfører slike underliggende strukturer som resulterer i usaklig forskjellsbehandling.¹³⁰ Statene er derfor forpliktet til endre tanker og adferdsmønstre som bygger på konstruksjoner om kjønnsroller og stereotyper.

Historiske og religiøse tanker om ulike roller for menn og kvinner, gjør at mange fortsatt sitter fast i tradisjonelle, historiske paradigmer av livsmønstre.¹³¹ Etter Kvinnekomitéen sitt syn må denne tradisjonelle manns og kvinnerollen i samfunnet endres for å oppnå full likestilling.¹³² Tas det ikke høyde for slike eksisterende ulikheter, vil utformingen av lover og praksis kunne medføre indirekte ulemper for kvinner. Kvinnekomitéen beskriver problemet rundt de underliggende grunner for diskriminering og viktigheten av at de adresseres, for å skape et faktisk vern, i Generell anbefaling nr. 25. Komitéen omtaler dette slik:

”The position of women will not be improved as long as the underlying causes of discrimination against women and of their inequality, are not effectively addressed. The lives of women and men must be considered in a contextual way and measures adopted towards a real transformation of opportunities, institutions and systems so that they are no longer grounded in historically determined male paradigms of power and lifepatterns.”¹³³

Her ser vi at for å oppnå likestilling, er det ikke tilstrekkelig å gi kvinner like rettigheter som menn. Statene må adressere hvorfor kvinner blir diskriminert og sørge for tiltak som adresserer årsakene og sikrer like muligheter.

En plikt til å fjerne ideologiske strukturer kommer klart til uttrykk gjennom KDK artikkel 5a:

”Konvensjonspartene skal treffe alle egnete tiltak:

- (a) for å endre menns og kvinners sosiale og kulturelle atferdsmønstre med sikte på å avskaffe fordommer og skikk og bruk og all annen praksis som bygger på forestillingen om at det ene kjønn er mer eller mindre verd enn det andre, eller på stereotype roller for menn og kvinner,
- (b) for å sikre at familieoppdragelsen gir en riktig forståelse av den rolle moren spiller for samfunnet og fører til anerkjennelse av at menn og kvinner har et felles ansvar for oppdragelsen og utviklingen av sine barn, idet det forutsettes at barnas interesser alltid kommer i første rekke.”

¹²⁹ Hellum (2008)

¹³⁰ Fortalen til KDK

¹³¹ CEDAW Gen. rec. no. 25 pkt. 10

¹³² Fortalen til KDK

¹³³ CEDAW Gen. rec. no. 25 pkt. 10

En plikt til å fjerne ideologiske strukturer er også forankret gjennom RDK art 7. som pålegger statene å:

”...ta øyeblikkelige og effektive forholdsregler, særlig når det gjelder undervisning, utdanning, kultur og opplysning, med sikte på å bekjempe fordommer som fører til rasediskriminering og fremme forståelse, toleranse og vennskap...”

og i CRPD art. 8:

”Partene forplikter seg til å treffe effektive og hensiktsmessige tiltak for å øke bevisstgjøring i hele samfunnet, også i familien, om mennesker med nedsatt funksjonsevne og for å fremme respekt for rettighetene og verdigheten til mennesker med nedsatt funksjonsevne.”

KDK art 5a, RDK art. 7 og CRPD art. 8 omhandler statenes plikter til å adressere folks tenkemåter og adferd som bygger på fordommer og stereotypiske holdninger til mennesker basert på kjønn, etnisitet eller nedsatt funksjonsevne. Det er disse holdningene som ligger til grunn for diskriminering, som må endres, slik at alle får like muligheter til å delta og ta egne frie og uavhengig valg.

Det er etter FN sitt syn stereotypiske holdninger og tanker rundt konstruerte roller som er med på å skape og opprettholde diskriminerende strukturer i samfunnet. Statene skal identifisere hvordan slike tenkemåter gjør seg utslag i strukturer i samfunnet og endre de med sikte på å avskaffe tenkning som resulterer i diskriminering. I det videre skal jeg se på hvorfor stereotypisering resulterer i diskriminerende strukturer og belyse det med praktiske eksempler.

Problemet med stereotypiske holdninger er at de tar utgangspunkt i den gruppe et menneske tilhører. Hva som utgjør en gruppe kan være basert på ulike grunnlag, for eksempel kjønn, etnisitet eller seksuell orientering. Individene i gruppen pålegges ulike forventninger som bygger på at alle mennesker i den gruppen har de samme egenskaper eller ønsker. Hvert enkelt individs egenskaper og ønsker blir i mindre grad lagt vekt på.¹³⁴

Tar man kjønnsstereotyper som eksempel, har det tradisjonelt sett vært kvinnen sin oppgave å ta ansvar for hus og barn, mens det er mannens rolle å arbeide og tjene penger. Kvinnen er ofte omsorgspersonen, mens mannen har andre personlige trekk. Tanken om at denne rollefordelingen er naturlig, sitter dypt forankret i historiske og religiøse paradigmer og kjønns-

¹³⁴ Blaker Strand (2012) s. 143.

konstruksjoner. Hvordan slike stereotypier er med på å hindre kvinner i å delta i det politiske og i det offentlige liv er omtalt av kvinnekomitéen i Generell anbefaling nr. 23 punkt 10.¹³⁵

”In all nations, the most significant factors inhibiting womens ability to participate in public life have been the cultural framework and religious beliefs, the lack of services and mens failure to share the tasks associated with the organization of the household and with the care and raising children. In all nations, cultural traditions and religious beliefs have played a part in confining women to the private spheres of activity and excluding them from active participation in public life.”

Stereotypisk tenkning relaterer seg ikke kun til kjønn, mennesker blir også bevisst eller ubevisst kategorisert etter etnisitet, hudfarge, religion eller andre grunnlag. Hvordan stereotypisk tenkning om etnisitet kan skape relative ulemper for enkelte etniske grupper, kan belyses gjennom et eksempel fra Midtbøen og Rogstads undersøkelse. Der forklarte en arbeidsgiver at han ikke ansatte somaliere fordi somaliere er voldelige folk.¹³⁶ Dette eksemplifiserer en arbeidsplass der somaliere, uavhengige av deres kvalifikasjoner og personlige egenskaper, ikke får arbeid ut i fra den stereotypiske holdningen om at alle somaliere er voldelige.

Eksempelene ovenfor viser hvordan stereotypiske holdninger påvirker hvordan vi behandler andre. Men stereotypiske holdninger avgjør også i stor grad våre egne valg relatert til oss selv.

Mali G Asmyhr har i sitt masterprosjekt¹³⁷ sett på hvordan individet handler og tar egne valg i møte med stereotypiske holdninger og rolletenkning. Hun peker på at de strukturene man lever innenfor har stor betydning for hvordan man handler. Hun påpeker at man ikke kun styres av samfunnets strukturer når man tar valg for seg selv, men at strukturene likevel legger føringer på hvilke valg som er reelle og mulige og man handler ofte i tråd med en forståelse av hva som er hensiktsmessig for den enkelte. Dette er ofte basert på slik stereotypisk gruppetenkning.

Det Asmyhr peker på er at når vi skal ta ulike valg i livet, begrenser vi oss selv etter hva vi selv mener er forventet av oss. At deltidsarbeid fortsatt er et kvinnefenomen kan nok forklares i en slik tanke. Mange kvinner velger å arbeide mer hjemme, ofte på bekostning av arbeid ute, da arbeid i hjemmet fortsatt ofte anses som kvinnearbeid.

¹³⁵ CEDAW General Recommendation No. 23: Political and Public Life

¹³⁶ Midtbøen og Rogstad s. 108

¹³⁷ Asmyhr (2010)

Hva vi selv mener er forventet av oss, er i stor grad, bevisst eller ubevisst, med på å forme våre valg av både utdanning, yrke og familiesituasjon. For noen kvinner kan slik tenkning forårsake at man føler seg begrenset til å satse på en karriere, da den tradisjonelle tankegangen tilsier at denne rollen tilligger menn. Det kjønnsdelte arbeidsmarkedet og den store andelen av kvinner som er deltidsansatt vitner om slike stereotypiske valg.¹³⁸

I henhold til Kvinnekomitéen er det å føle seg fri til å utvikle sine personlige egenskaper og å ha en karriere, en del av den grunnleggende retten til likestilling:

”Inherent to the principle of equality between men and women, or gender equality is the concept that alle human beings, regardless of sex, are free to develop their personal abilities, pursue their professional careers and make choices without the limitations set by stereotypes, rigid gender roles and prejudices”¹³⁹

Det er viktig å merke seg at fortalen til kvinnekonvensjonen peker på at begge kjønns tradisjonelle rollemønstre må endres, ikke bare kvinners. Menn sitter med andre ord også fortsatt fast i tradisjonelle livsmønstre og roller. Skal likestilling oppnås, må ikke kvinner og menn bare endre sin tradisjonelle tankegang rundt kvinners rolle i samfunnet, men også rundt menn sin rolle.

Eksemplene viser at vår tenkemåte om mennesker og deres egenskaper, i stor grad er med på å påvirke hvilke muligheter vi skaper, både for oss selv og for andre. Gjennom KDK art 5a, RDK art. 7 og CRPD art. 8 er Norge som medlemsstat forpliktet til å endre slike tenkemåter og adferdsmønstre. Eksemplene viser også at om de organisatoriske og administrative strukturene på ulike samfunnsområder skal forhindre diskriminering, må individene som skal eksistere i strukturene ta del i og muliggjøre slike strukturer. De meninger man har om seg selv og ens rolle i samfunnet overfører man også til andre. Dette vil igjen reflekteres i samfunnet og kulturen man lever i. Skal kulturen og samfunnet endre mening om kjønnsroller, må også individene endre sine meninger, både om seg selv og om andre.

Det er altså klart at å endre ideologiske strukturer er en del av Norges positive forpliktelser. Det er også klart at å endre ideologiske strukturer er en viktig forutsetning for å kunne realisere det materielle diskrimineringsvernet. Det neste jeg skal se på er om ombudet som pådriverorgan kan bidra til å effektivt gjennomføre plikten til å endre ideologiske struktur i samfunnet?

¹³⁸ Aune (2008) s. 244

¹³⁹ CEDAW Gen. rec. no. 28 pkt. 22.

Håndheving er som sagt en viktig del av diskrimineringsvernet. Likevel har det store begrensninger som virkemiddel til å oppnå full likestilling. Jeg vil derfor i dette delkapittelet se på begrensningene til en klagebasert tilnærming til likestilling og hvordan en aktiv tilnærming gjennom pådrivervirksomhet i større grad kan bidra til å eliminere både organisatoriske og ideologiske strukturer. Videre vil jeg bruke uttrykket strukturell diskriminering

At eliminering av strukturell diskriminering må skje gjennom proaktive tiltak kan begrunnes i den begrensede naturen til klagebaserte prosesser.¹⁴⁰ For det første fanger klagebaserte prosesser kun opp diskriminering som fører til en formell klage.¹⁴¹ Håndheving av klagesaker om diskriminering tar utgangspunkt i det enkelte offeret. Resultatet i saken kan gjøre noe med situasjonen til dette ene offeret, men det endrer likevel ikke strukturene som gjorde at personene ble diskriminert i utgangspunktet. De organisatoriske eller ideologiske strukturene står dermed fritt til å leve videre uten at noen adresserer de.¹⁴² Slik vil nye tilfeller av diskriminering dukke opp og ny enkeltsaker vil oppstå uten at årsakene til disse enkeltsakene adresseres.

For det andre kan behovet for en proaktiv tilnærming begrunnes i selve naturen til ideologiske og organisatoriske strukturer. Strukturene dannes gjennom ubevisste handlings og tenkemåter som resulterer i mønstre av ulemper og fordeler. Strukturell diskriminering kan derfor ikke spores tilbake til en enkelt gjerningsmann og et enkelt offer for diskriminering og vil derfor ikke være gjenstand for håndheving.¹⁴³

Fredman uttaler at for å kunne eliminere strukturell diskriminering og oppnå full likestilling må man fokusere på proaktive tilnærmingsmåter som ikke forsøker å legge ansvaret for likestilling over på de som diskriminerer, men heller over på de som står nærmest til å adressere ulikhetene og gjøre endringer. Ved å prøve og forhindre diskriminering i stedet for å reparere enkelttilfeller, vil man kunne unngå klageprosesser som er belastende både for offer og antatt gjerningsmann, i tillegg til at det tar tak i alle de tilfeller går upåaktet hen og aldri blir til en formell klage.¹⁴⁴

Som nevnt i kapittel 3.2.2 har ombudet bekreftet at antallet saker om veiledning i arbeidslivet har økt i tilsvarende mengde som antall klagesaker har blitt redusert. Dette tyder på at diskriminering ikke alltid skjer av en gjerningsmann som ønsker å diskriminere, men av ubevisst tenkning og organisasjonskultur som det ikke hadde blitt stilt spørsmål ved før ombudet kom

¹⁴⁰ Fredman (2008) s. 189

¹⁴¹ Craig (2008)

¹⁴² Fredman (2008) s. 190

¹⁴³ Fredman (2008) s. 189

¹⁴⁴ Ibid.

inn i bildet. Dette viser også at en proaktiv tilnærming kan reparere både enkelttilfeller og samtidig ta tak i strukturene som forårsaket diskrimineringen. Slik vil man unngå ubehagelige situasjoner der man må anklage noen for å være diskriminerende og heller gjennom bevisstgjøring og veiledning få folk til å se situasjoner fra en ny side og gjøre de mer bevisst på deres egne holdninger. Slik kan de selv endre uheldig praksis og skape et muliggjørende samfunn som forhindrer diskriminering.

Etter dette synes det ganske klart at strukturell diskriminering må adresseres gjennom proaktivt pådriverarbeid. Menneskers tenkemåter og adferdsmønstre er både problemet bak strukturene og løsningen for å endre strukturene. For at staten skal kunne skape et samfunn som ikke diskriminerer og oppnå full likestilling, må de inkludere menneskene som skal leve i samfunnet i prosessen. Vi er derfor avhengig av et organ som ombudet som alltid kan inkludere menneskene i prosessene gjennom bevisstgjøring og veiledning og som alltid kan påse at politikk og lover alltid utformes med likestilling for øyet.

5 Litteraturliste

5.1 Lover

Lov av 21. juni 2013 nr. 59	Lov om likestilling mellom kjønnene (Likestillingsloven)
Lov av 21. juni 2013 nr. 60	Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion og livssyn (diskrimineringsloven om etnisitet)
Lov av 21. juni 2013 nr. 61	Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne (diskriminerings og tilgjengelighetsloven)
Lov av 10. juni 2005 nr. 40	Lov om Likestillings og diskrimineringsombudet og Likestillings og diskrimineringsnemda (diskrimineringsombudsloven)
Lov av 21.05 .1999 nr. 30	Lov om styrking av menneskerettigheters stilling i norsk rett.
Lov av 27.11 1992 nr.109	Lov om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v

5.2 Forarbeider

NOU 2009: 14	Et helhetlig diskrimineringsvern
NOU 2011: 18	Struktur for likestilling
NOU 2012: 15	Politikk for likestilling

Ot. prp. nr. 34 (2004-2005)

St.prp. nr. 11 (2003-2004)

Prop 88 L 2012-2013

5.3 Forskrifter

F18.2013 nr. 1613	Forskrift om organisasjon og virksomhet for Likestillings og diskrimineringsombudet og Likestillings og diskrimineringsnemda
-------------------	--

5.4 Internasjonale avtaler, Konvensjoner og deklarasjoner

UN General Assembly Resolution 217, Universal Declaration of Human Rights.
December 10, 1948

Convention on the Rights of People with Disabilities

Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Vienna Convention on the Law of Treaties May 23 1969

EØS-avtalen av 27. november 1992 nr. 109

5.5 Generelle anbefalinger og Concluding observations

CEDAW General recommendation No. 28 on the core obligations of State Parties under article 2 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

CEDAW General recommendation No. 25 on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures

CEDAW General recommendation No. 23: Political and Public life

Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 20, Non-discrimination in economic, social and cultural rights(art.2, para.2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

CERD General recommendation XXXI on the prevention of racial discrimination in the administration and functioning of the criminal justice system.

CERD General recommendation No. 34, Racial discrimination against people of African descent

CERD General recommendation No. 32, The meaning and scope of special measures in the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination

Concluding observation of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Fifty-first session 13 February- March 2012 C/NOR/CO/8

5.6 Direktiver

- | | |
|-------------|--|
| 2002/73/EF | Rådets direktiv 2002/73/EF af 23. september 2002 om ændring af Rådets direktiv 76/2007/EØF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder for så vidt angår adgang til beskæftigelse, erhversuddannelse, forfremmelse samt arbejdsvilkår) |
| 2006/54/EF | Rådets direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv(omarbejdning) |
| 2000/43/EF | Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse |
| 2000/78/EF | Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv. |
| 2004/113/EF | Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser. |

5.7 Internasjonal retspraksis

Sak nr. 14/83 Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen

5.8 Juridisk litteratur, bøker og artikler

Hellum, Anne og Ketscher, Kirsten. Diskriminerings og likestillingsrett, Oslo 2008

Fredman, Sandra. Human rights transformed. Positive rights and positive duties
New York 2008

Blaker Strand, Vibeke. Diskriminering og religionsutøvelse, hvor langt rekker individvernet? Oslo 2012

Boe, Erik Magnus. Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære, Oslo 2010

Eckhoff, Torstein. Rettskildelære, Oslo 2001

Sejersted, Fredrik, Arnesen, Finn, Rognstad, Ole-Andreas, Kolstad, Olav. EØS-rett, Oslo 2011

Høstmælingen, Njål. Internasjonale menneskerettigheter. Oslo 2010

K. H. Smith, Rhona. International Human Rights. Oxford UK, 2014

Craig, Ronald. Systemisk diskriminering i arbeidslivet og proaktive forpliktelser: et komparativt perspektiv, Oslo 2008

Guldbrandsen Asmyhr, Mali. Aktivitets og rapporteringsplikten sett i et interseksjonelt perspektiv, skrevet som en del av hennes masterprosjekt: Tilrettelegging for minoritetskvinner på arbeidsplassen. Aktivitets og rapporteringsplikten som rettslig virkemiddel. Kvinnerettslig skriftserie nr. 85/2010. Oslo 2010

Hellum, Anne og Hernes, Helga. Diskrimineringsvernet er ikke effektivt. Rolls Royce med folkevognmotor; slik er norsk diskrimineringsvern i et nøtteskall. Publisert i Aftenposten, Meninger 18.april 2013

Emberland, Marius. Internasjonale tilsynsorganers synspunkter på oppfølgingen av Norges menneskerettighetsforpliktelser. Artikkel i Nordic journal of Human Rights 02/2004

Aune, Helga. Deltids og midlertidig ansattes diskrimineringsvern. En del av Hellum og Ketscher. Diskriminerings og likestillingsrett, Oslo 2008

Holst, Cathrine. Når ombudet ordner opp. Artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (nr. 3-4, 2009)

Lindholt, Ane. Den sterkestes rett. Debattinnlegg Dagbladet 25.mai 2013

Gauden Kolbeinstveit, Lars. For likhet, frihet eller lavere skatt-uten statens hjelp. Dagbladet 11. november 2014

5.9 Rapporter

LDO årsrapport 2012

Midtbøen, H Arnfinn og Rogstad, Jon. Diskrimineringens omfang og årsaker, etniske minoriteters tilgang til norsk arbeidsliv. Rapport 2012:1, Institutt for samfunnsforskning 2012

5.10 Saker fra Likestillings og diskrimineringsnemda

Sak 1/2001 LDN. ACE-saken

5.11 Rettspraksis

RT.2000 s. 1811. pkt. 6

